

Analyse du domaine MNA de l'EVAM

établie sur mandat et à l'attention des Chef.fe.s du Département de
l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) &
du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité
(DJES)

takt.

takt consulting Sàrl

Géraldine Duvanel & Sabrina Dalla Palma

Novembre 2023

takt.

Table des matières

1	Liste des abréviations	5
2	Résumé	6
3	Contexte et périmètre du mandat d'analyse	10
3.1	Contexte général du mandat d'analyse	10
3.2	Périmètre de l'analyse	11
4	Déroulement du mandat d'analyse et méthodologie	13
4.1	Organisation et suivi du mandat	13
4.2	Phases du mandat d'analyse	13
4.3	Méthodologie	14
5	Contexte général du domaine MNA	18
5.1	Accueil des MNA dans le Canton de Vaud	18
5.2	Prise en charge des MNA par l'EVAM	18
5.3	L'EVAM : statut, missions, cadre légal et réglementaire, organisation	19
5.4	Le domaine MNA: missions, cadre réglementaire et organisation	20
6	Analyse	24
6.1	Pratiques éducatives et d'accompagnement	24
6.1.1	Question 1 : Dans quelle mesure les lignes, les conventions, procédures et normes de qualité notamment de l'ONU, du SSI (service social international), du SCTP (Service des curatelles et des tutelles professionnelles), de l'EVAM (concept socioéducatif), de la DGEJ, de la COPMA, de la CDAS, de l' AIS (agenda intégration suisse) sont-elles respectées dans le cadre de l'accompagnement des jeunes au sein du domaine MNA ?	24
6.1.1.1	Contexte	24
6.1.1.2	Constats	25
6.1.1.3	Considération générale	50
6.1.1.4	Recommandations	50
6.1.2	Question 2 : Comment les choix d'action lors de situations de tension, de désaccord, de conflits entre les adultes et les jeunes respectent-ils le cadre d'action posé dans le concept socioéducatif et comment ces choix s'ancrent-ils dans une perspective éducative favorisant le sentiment de sécurité et le développement du jeune ?	51
6.1.2.1	Contexte	51
6.1.2.2	Constats	52
6.1.2.3	Considération générale	65
6.1.2.4	Recommandations	66
6.1.3	Question 3 : Comment la qualité relationnelle et communicationnelle au sein du personnel du domaine MNA de l'EVAM et avec les partenaires externes concernés par l'accompagnement des jeunes favorise-t-elle ou, au contraire, péjore-t-elle, la situation des jeunes ?	66
6.1.3.1	Contexte	66
6.1.3.2	Constats	67
6.1.3.3	Considération générale	74
6.1.3.4	Recommandations	74
6.1.4	Question 4 : Comment les projets des jeunes sont-ils pensés de manière holistique et collective avec les jeunes et l'ensemble des professionnels concernés par la situation ?	75
6.1.4.1	Contexte	75
6.1.4.2	Constats	76

6.1.4.3	Considération générale.....	79
6.1.4.4	Recommandations.....	80
6.2	Gouvernance et Management.....	81
6.2.1	Question 1 : « De quelle manière se déploie le rôle de surveillance de l'Etat sur les activités de l'EVAM en lien avec l'accueil et l'accompagnement des MNA? »	81
6.2.1.1	Contexte.....	81
6.2.1.2	Constats.....	81
6.2.1.3	Considération générale.....	87
6.2.1.4	Recommandations.....	87
6.2.2	Question 2 : « De quels outils disposent la direction de l'EVAM, subsidiairement la responsable du domaine MNA, pour assurer le reporting des activités en lien avec les MNA, hormis les aspects financiers, à leur hiérarchie, au Département dont dépend l'EAM et aux autorités de surveillance ? »	88
6.2.2.1	Contexte.....	88
6.2.2.2	Constats.....	88
6.2.2.3	Considération générale.....	92
6.2.2.4	Recommandations.....	92
6.2.3	Question 3 : « Les modalités d'organisation et de fonctionnement du domaine MNA sont-elles adaptées à l'accueil et l'accompagnement des MNA dans le respect des normes en vigueur, notamment les principes de la COPMA et de la CDAS, et permettent-elles de lever les défis organisationnels présents et à venir ? »	92
6.2.3.1	Contexte.....	92
6.2.3.2	Constats.....	93
6.2.3.3	Considération générale.....	100
6.2.3.4	Recommandations.....	100
6.2.4	Question 4 : « Le pilotage du domaine MNA (principes managériaux, planification et suivi des activités, circulation de l'information par exemple) offre-t-il un appui suffisant aux équipes sur le terrain ? »	101
6.2.4.1	Contexte.....	101
6.2.4.2	Constats.....	101
6.2.4.3	Considération générale.....	108
6.2.4.4	Recommandations.....	108
6.2.5	Question 5 : « Le travail des collaborateurs et collaboratrices du domaine MNA tel que décrit dans les documents RH et institutionnels (cahiers des charges, procédures, etc.) ainsi que dans le concept socio-éducatif correspond-il au travail effectivement réalisé ?» 109	109
6.2.5.1	Contexte.....	109
6.2.5.2	Constats.....	109
6.2.5.3	Considération générale.....	112
6.2.5.4	Recommandations.....	112
6.2.6	Question 6 « La répartition des responsabilités au sein des équipes du domaine MNA correspond-elle à ce qui peut être attendu pour remplir la mission de l'EVAM en matière d'accueil et d'accompagnement des MNA?»	113
6.2.6.1	Contexte.....	113
6.2.6.2	Considération générale.....	113
6.2.6.3	Recommandations.....	113
7	Liste des recommandations.....	114
8	Bibliographie.....	119
9	Remerciements.....	121

1 Liste des abréviations

AIS	Agenda intégration suisse
AMA	Accueil migrants en appartement
AS	Assistant.e social.e
AST	Assistants sociaux de transition
CCF	Contrôle cantonal des finances (VD)
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CH)
CEMA	Chargé d'évaluation des milieux d'accueil
COASI	Coordination cantonale en matière d'asile
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (CH)
DEIEP	Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine
DGEJ	Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (VD)
DJES	Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité
ECA	Établissement cantonal d'assurance
EPT	Équivalent plein temps
EVAM	Établissement vaudois d'accueil des migrants
ForMi	Formation et mesures d'intégration
GS	Groupe de suivi
LARA	Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (VD)
LAsi	Loi sur l'asile (CH)
LASV	Loi sur l'action sociale vaudoise (VD)
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (CH)
LIEPR	Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme
LProMin	Loi sur la protection des mineurs
LSubv	Loi sur les subventions (VD)
MAS	Marche à suivre
MNA	Mineur.e non accompagné.e
RMNA	Requérant.e d'asile mineur.e non accompagné.e
SCTP	Service des curatelles et tutelles professionnelles
SUPEA	Service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent
OFJ	Office Fédéral de la Justice
ONU	Organisation des Nations unies
OPE	Ordonnance sur le placement d'enfants
PERI	Période de la première évaluation des ressources individuelles
PSE	Politique socioéducative cantonale en matière de protection des mineurs
PV	Procès-verbal
RLARA	Règlement d'application de la LARA
RLProMin	Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs
SCTP	Service des tutelles et des curatelles professionnelles
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SPJ	Service de protection de la jeunesse
SPOP	Service de la population
SPPEA	Service de psychiatrie et psychothérapie de l'enfant et de l'adolescent
SSI	Service social international
SSP	Syndicat des secteurs public et parapublic
SUPEA	Service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent
UPPEC	Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées
UMA	Unité Migration Accueil
USMi	Unité soins migrants

2 Résumé

À l'automne 2022, suite à diverses interpellations du Syndicat des secteurs public et parapublic (SSP), le Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) et le Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) expriment conjointement la nécessité de comprendre comment et sur quelles bases se déroulent l'accueil et l'accompagnement des mineur.e.s non accompagné.e.s (MNA) au sein de l'Établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM). Dès lors, mandat est donné à takt consulting en vue de comprendre *si et comment* les pratiques éducatives déployées au sein du domaine MNA de l'EVAM respectent la mission et le cadre de référence qui lui sont donnés; *si et comment* la mise en œuvre de la gouvernance, les pratiques managériales déployées sont favorables au déploiement de la mission et d'un cadre de travail sécurisant, favorisant l'efficacité tant sur les plans de la gouvernance, des pratiques managériales comme de celui de l'accompagnement des jeunes.

Le périmètre du mandat d'analyse du domaine MNA de l'EVAM a été défini par la formulation de dix questions. L'analyse a porté sur plusieurs référentiels et la récolte de données orales grâce à 47 entretiens individuels et 15 entretiens collectifs menés auprès des collaborateurs.trices de l'EVAM, de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ), du Service des curatelles et tutelles professionnelles (SCTP) et de partenaires liés à la scolarité et à la santé. Les deux foyers MNA (Entrebois & Chamby) ont été mis au centre de l'analyse de l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement. La structure éducative de Veytaux a été considérée spécifiquement en lien avec les transitions à la majorité des jeunes accueillis au sein du domaine MNA. Le mandat s'est déroulé dans un contexte marqué par une charge de travail significative pour l'ensemble des personnes interviewées, en raison des flux migratoires très importants. Le contexte migratoire actuel a été pris en considération lors de l'analyse. L'analyse a débouché sur 44 constats et 46 recommandations.

Les principaux constats sont les suivants :

1. En relation avec les pratiques éducatives et d'accompagnement du domaine MNA de l'EVAM

Les référentiels mobilisés témoignent essentiellement de l'application d'une politique migratoire et non d'une politique de protection des mineur.e.s. La place accordée aux cadres de référence propres à la protection des mineur.e.s demeure insuffisante. La posture générale déployée à partir des référentiels et des représentations construites à l'interne tend à placer l'organisation des lieux d'hébergement en premier plan, relayant inévitablement l'intérêt et les besoins des jeunes au second plan. Cette réalité se rend particulièrement visible par la contrainte de déplacer les jeunes de structure en structure, soit en raison de besoin de place, soit en raison de leur évolution en matière d'autonomie. Le besoin de continuité et dès lors les risques inhérents aux transitions sont peu considérés et peu verbalisés par les cadres du domaine MNA comme étant des points de vigilance à avoir.

En considérant que le domaine MNA dépend uniquement du DEIEP, sans alignement avec le DJES, l'EVAM considère que la Politique socioéducative cantonale en matière de protection des mineurs (PSE, 2017) de la DGEJ ne s'applique pas. En la matière, l'EVAM déploie ses actions dans l'irrespect de l'OPE et la LProMin.

Le concept socioéducatif dense, ample et hybride ne se prête pas à une mobilisation au quotidien. La volonté de la direction du domaine MNA de transposer le concept en « marches à suivre » et en *check-list* est favorable à l'uniformisation du fonctionnement interne. Ceci étant dit, ces documents ne reflètent aucunement la nature socioéducative du concept pensé dans une logique d'accompagnement spécialisé. Le concept socioéducatif pour « les jeunes majeurs » décrit dans le concept socioéducatif a été écarté des pratiques. Cette décision prise par le domaine MNA mérite d'être reconsidérée à la lumière des enjeux liés au passage à l'âge adulte, en concertation avec les partenaires étatiques.

La réglementation du domaine MNA en lien avec la gestion des situations de tensions et transgressions s'appuie essentiellement sur les lois et normes issues de l'asile ; elle ne considère

que de manière marginale les normes provenant de la protection de l'enfance et du travail socioéducatif. Les modalités de gestion des situations de tensions, désaccords ou conflits accordent une place importante à la gestion par directives au détriment d'une gestion socioéducatif et sociorelationnelle des conduites pourtant inhérentes à l'adolescence et au passage à l'âge adulte, tel que cela est pourtant souligné dans le concept socioéducatif. La gestion par directive est génératrice de tensions internes au sein d'une partie du personnel, de tension au sein des équipes et de tensions entre les jeunes et le personnel. En parallèle, le manque de leadership venant accompagner et soutenir l'expression du désaccord et l'alignement des équipes dans la gestion des transgressions et des situations de tensions inévitablement émotionnelles conduit à une pratique personnelle, procédurière et souvent frustrante - pour le personnel éducatif - en matière de construction de la relation éducative.

La qualité relationnelle et communicationnelle au sein du domaine MNA est, en grande partie, entachée par un fonctionnement cloisonné tant au sein des équipes des foyers, entre équipes, qu'entre les équipes et la direction du domaine. Cette qualité relationnelle et communicationnelle est affaiblie par l'utilisation de voies de communication écrites au détriment d'espaces de dialogue nécessaires et favorables à la co-construction de réponses collectives et à la gestion des désaccords et des conflits. La qualité relationnelle et communicationnelle entre le domaine MNA et le SCTP, ainsi qu'entre le domaine MNA et la DGEJ s'avère fragile, marquée par des insatisfactions de part et d'autre et un sentiment d'impuissance significatif du côté du SCTP et de la DGEJ. La qualité relationnelle et communicationnelle entre le domaine MNA et les partenaires externes identifiés pour l'analyse (partenaires médicaux et liés à la scolarité¹), montre que des collaborations se sont mises en place ouvrant ainsi la porte une communication souvent facilitée dans la gestion de certaines situations complexes rencontrées.

Les collaborateurs.trices du domaine MNA indiquent réaliser les projets des jeunes et soulignent que les responsables de structure sont vigilant.e.s à la réalisation écrite de ceux-ci. Ils-elles indiquent par ailleurs et majoritairement ne pas avoir le temps nécessaire pour soutenir les jeunes dans la réalisation de leurs objectifs.

La participation active des jeunes lors de la définition et de l'évaluation des objectifs et lors des décisions qui les concernent est clairement déficitaire. La participation des curateurs.trices dans la réalisation des projets semble limitée. Pourtant ce sont les figures les plus stables, présentes dans la durée dans le parcours des jeunes MNA dès leur arrivée dans le canton de Vaud. Au-delà des « projets », l'accompagnement des jeunes placé.e.s au sein du domaine MNA tient compte des besoins individuels en matière de santé physique et mentale, d'une part par la mise en place d'un réseau médical mobilisé et jugé performant et, d'autre part, par l'expertise déployée et reconnue au sein de ce réseau.

2. En relation avec la gouvernance du domaine MNA de l'EVAM

La surveillance de l'État sur le domaine MNA est réalisée par le DEIEP conformément au corpus légal et réglementaire. Elle est incomplète, car elle ne couvre pas les aspects d'efficacité et de conformité, encore moins les aspects socio-éducatifs du domaine MNA. La DGEJ est non seulement en droit, mais aussi en devoir d'exercer un rôle de surveillance vis-à-vis des activités de l'EVAM en lien avec les MNA. Or ce rôle de surveillance est actuellement insuffisant. Le fait que le domaine MNA soit dans le seul giron du DEIEP et non du DJES ne semble pas profitable au déploiement de mesures de soutien dont pourraient bénéficier les MNA.

Il n'existe pas d'entité distincte de la direction qui puisse exercer la haute surveillance de l'établissement et, dans le cas où cela est nécessaire, contrebalancer le pouvoir de celle-ci.

Les modalités d'organisation du domaine MNA sont fonctionnelles, mais présentent des limites : l'innovation risque d'être freinée en raison du cloisonnement entre les nombreuses structures d'hébergement en cours de création. Le fait de mettre la priorité sur l'ouverture dans l'urgence

¹ Scolarité et formation.

de nouvelles structures d'hébergement, au détriment de certaines conditions-cadres propres au placement de mineur.e.s hors de leur univers familial, fragilise une organisation encore jeune.

La pratique du recours excessif au personnel intérimaire génère une fragilisation des équipes et un clair appauvrissement de la qualité de l'accompagnement des MNA. La notion d'équipe interdisciplinaire ou intermétier (par ailleurs non définie par le domaine MNA) pourrait être comprise comme une manière avantageuse d'assurer la dotation en personnel sans devoir prendre en considération un taux d'encadrement éducatif.

3. En relation avec le management du domaine MNA de l'EVAM

Les cadres du domaine MNA sont fortement investis dans leur mission. Dans l'ensemble, ils sont vus par le personnel comme n'étant pas assez présents sur le terrain en raison de leur charge de travail sur plusieurs lieux d'hébergement. La culture managériale du domaine est appréciée et valorisée par les cadres tandis qu'une partie significative des collaborateurs.trices manifeste une forte insatisfaction à ce sujet. [REDACTED]

[REDACTED] L'ambiance au sein du domaine est évaluée différemment selon le niveau hiérarchique.

Bien que la mission du domaine semble être garantie, les collaborateurs.trices travaillent dans des configurations témoignant d'un partage des responsabilités peu formalisé. Ceci a pour conséquence, entre autres, de favoriser le travail en individuel, sans réel partage d'expérience entre membres d'une équipe ou entre équipes de différentes structures.

Des recommandations sont adressées au DEIEP, au DJES et à l'EVAM et classées en quatre degrés de priorité de mise en œuvre (très élevé, élevé, moyen et faible). Les recommandations avec une priorité très élevée sont :

En relation avec les pratiques éducatives et d'accompagnement du domaine MNA de l'EVAM

- Développer une organisation interne au domaine MNA où les missions, tâches et responsabilités propres à la logistique (notamment la recherche de locaux, la mise en adéquation des locaux avec les normes bâtiments inhérentes à l'obtention d'autorisation) et les missions, tâches et responsabilités propres à l'accompagnement socioéducatif sont portées par des personnes différentes.
- Penser l'accompagnement en limitant les changements de lieux de vie et en plaçant la continuité et les besoins de stabilité des jeunes au cœur des décisions concertées avec le SCTP.
- Extraire le secteur MNA du « Guide d'application des sanctions suite à incivilités » et réaliser un document propre au domaine MNA, spécifiant le rôle éducatif dans l'application toujours nuancée d'une procédure.
- Mettre fin à l'utilisation de « rapport d'incivilité » pour des mineurs, n'utiliser le traçage des comportements que pour les conduites ayant mis en danger les jeunes ou leur environnement, uniquement à disposition des jeunes et des personnes ayant une autorisation d'accès à leur dossier (intranet exclu).
- Réviser, de manière participative, les règles régissant l'accès à la nourriture en considérant l'impact de celles-ci en lien avec la connaissance des contextes et parcours de la population accueillie ; en considérant la difficulté émotionnelle d'application des règles en la matière, par les professionnel.le.s.

En relation avec la gouvernance du domaine MNA de l'EVAM

- Afin d'appliquer le devoir de surveillance de la DGEJ, planifier des visites et des audits de fonctionnement en lien avec les normes de protection des mineur.e.s.
- Mettre en œuvre le travail du comité d'audit, après en avoir revu sa composition (personnes externes à l'État de Vaud, représentation de la DGEJ assurée, direction de l'EVAM n'en faisant pas partie).

takt.

En relation avec le management du domaine MNA de l'EVAM

- Revoir en profondeur l'organisation du domaine MNA en visant la complémentarité entre ses structures, la capacité d'innovation et l'agilité organisationnelle, séparer les fonctionnements usuels des activités d'ouverture de structures d'hébergement.
- Définir les canaux de communication internes en privilégiant l'oral pour le traitement d'enjeux interpersonnels, particulièrement entre les cadres et les collaborateurs.trices.
- Mener une réflexion sur le mode de conduite [REDACTED] portant sur le type de leadership et sur la manière d'en assurer la déclinaison auprès des équipes et des partenaires.

3 Contexte et périmètre du mandat d'analyse

3.1 Contexte général du mandat d'analyse

En 2015, le nombre de mineur.e.s accueillis par l'établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) est significativement multiplié en raison d'une importante crise migratoire à laquelle l'Europe et d'autres parties du monde ont été confrontées. Dans ce cadre, marqué par l'urgence, l'EVAM fait face au défi complexe d'assurer accueil, protection et éducation aux jeunes accueillis. De nouveaux lieux d'accueil pour jeunes mineurs sont alors ouverts.

En 2016, plusieurs jeunes accueillis au sein de l'EVAM tentent de mettre fin à leurs jours. Le syndicat des secteurs public et parapublic (SSP), une partie du personnel éducatif de l'EVAM et les médias interviennent pour dénoncer des problèmes de fonctionnement et des modalités d'accompagnement inappropriées. En 2018, un appel à la grève conduira le personnel éducatif et son syndicat à formuler des revendications au Conseil d'État.

Par la suite, plusieurs modifications concernant l'accueil des jeunes mineurs non accompagnés (MNA)² ont été réalisées au sein de l'EVAM. Les Chefs de département en charge de l'EVAM et du Service de protection de la jeunesse (SPJ)³ demandent à la direction de l'EVAM de développer un concept socioéducatif adapté à la population mineure accueillie. Un travail participatif sera réalisé par les équipes éducatives de l'EVAM, sous la direction [REDACTÉ] mandataires externes. Le concept socioéducatif est validé par le Conseil d'État en juin 2019. Début 2020, une réorganisation au sein de l'EVAM donne formellement naissance au « domaine MNA ». [REDACTÉ]

En septembre 2020, le SSP interpelle [REDACTÉ] et la direction de l'EVAM notamment au sujet de la mise en œuvre du concept socioéducatif. Par la suite et jusqu'à la veille du présent mandat d'analyse, le SSP, sollicité par ses membres, continue d'interpeller la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ), respectivement l'UPPEC en sa qualité d'organe de surveillance puis, les chef.fe.s du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) et du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES)⁴ pour faire état de préoccupations liées à l'accompagnement socioéducatif et au climat de travail au sein du domaine MNA. Les investigations menées par la DGEJ laissent penser que l'implémentation d'un accompagnement professionnel et exigeant, respectueux du concept socioéducatif et des jeunes ne semble pas réalisée. Un flou important subsiste sur les pratiques éducatives quotidiennes et l'accompagnement global des jeunes, sur la mise en œuvre de la gouvernance, ainsi que sur les pratiques managériales, ne permettant pas d'exclure le bien-fondé des préoccupations relayées par le SSP. Ainsi, le DEIEP et le DJES expriment conjointement la nécessité de comprendre comment et sur quelles bases se déroulent l'accueil et l'accompagnement des mineurs au sein de l'EVAM.

Dès lors, mandat est donné à takt consulting par les DEIEP et le DJES, en vue de comprendre *si et comment* les pratiques éducatives déployées au sein du « domaine MNA » de l'EVAM respectent la mission et le cadre de référence (concept socioéducatif de l'EVAM) qui lui sont donnés; *si et comment* la mise en œuvre de la gouvernance, les pratiques managériales déployées sont favorables au déploiement de la mission et d'un cadre de travail sécurisant, favorisant l'efficacité tant sur les plans de la gouvernance, des pratiques managériales comme de celui de l'accompagnement des jeunes. De manière plus précise, le périmètre d'analyse donné à takt consulting est dicté par des questionnements présentés au chapitre 3.2.

La présente analyse rend compte de l'étude menée dans le cadre de ce mandat.

² L'appellation MNA désigne « les enfants sans statut légal, à savoir celles et ceux n'ayant pas déposé de demande d'asile ou d'autorisation de séjour, les enfants frappés d'une décision de non-entrée en matière ou déboutés de leur demande d'asile ». Une partie des enfants dont il est question dans cette analyse sont concernés, selon la législation suisse, par l'appellation requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), soit des enfants ayant déposé une demande d'asile (asile.ch, <https://asile.ch/memot/de-parle-t-on/mineur-e-non-accompagne-e-mna/>, août 2023). Compte tenu du fait que le domaine au cœur de l'analyse est nommé domaine MNA, nous utilisons l'appellation MNA.

³ Le SPJ deviendra la DGEJ au 1^{er} septembre 2020.

⁴ Mme la Conseillère d'Etat Isabelle Moret (DEIEP); Monsieur le Conseiller d'Etat Vassilis Venizeloz (DJES).

3.2 Périmètre de l'analyse

L'analyse poursuit deux types d'objectifs :

- un objectif de performance : il s'agit d'examiner les activités du domaine MNA de l'EVAM en lien avec les axes d'investigation dégagés (voir ci-après), afin d'établir si les principes d'efficience et d'efficacité⁵ sont appliqués,
- un objectif de conformité : il s'agit de vérifier la conformité des activités du domaine MNA de l'EVAM aux lois et règlements, aux directives, aux normes édictées par les organes de surveillance et aux bonnes pratiques en vigueur, en lien avec les axes d'investigation dégagés.

Cette combinaison d'objectifs permet de traiter les attentes des mandants, notamment en matière de surveillance de l'EVAM, de manière à aboutir à l'identification d'un potentiel d'amélioration pour les axes d'investigation dégagés.

Le périmètre de l'analyse du domaine MNA de l'EVAM a été délimité, d'entente avec les mandants, par deux axes d'investigation : « les pratiques éducatives et d'accompagnement » et la « gouvernance et le management ». Plus précisément, chaque axe d'investigation est défini par la formulation de questions auxquelles la présente analyse apporte une réponse.

Axe d'investigation « Pratiques éducatives et d'accompagnement »

1. Dans quelle mesure les lignes, les conventions, procédures et normes de qualité notamment de l'ONU, du SSI (service social international), du SCTP (Service des curatelles et des tutelles professionnelles), de l'EVAM (concept socioéducatif), de la DGEJ, de la COPMA, de la CDAS, de l'ALS (agenda intégration suisse) sont-elles respectées dans le cadre de l'accompagnement des jeunes au sein du domaine MNA ?
2. Comment les choix d'action lors de situations de tension, de désaccord, de conflits entre les adultes et les jeunes respectent-ils le cadre d'action posé dans le concept socioéducatif et comment ces choix s'ancrent-ils dans une perspective éducative favorisant le sentiment de sécurité et le développement du jeune ?
3. Comment la qualité relationnelle et communicationnelle au sein du personnel du domaine MNA de l'EVAM et avec les partenaires externes concernés par l'accompagnement des jeunes favorise-t-elle ou, au contraire, péjore-t-elle, la situation des jeunes ?
4. Comment les projets des jeunes sont-ils pensés de manière holistique et collective avec les jeunes et l'ensemble des professionnels concernés par la situation ?

Sur demande des mandants, les deux foyers de l'EVAM qui accueillent des MNA, l'un à Lausanne (Entrebois) et l'autre à Chamby, ont été mis au centre de l'analyse de l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement. La structure éducative de Veytaux a été considérée spécifiquement en lien avec les transitions à la majorité des jeunes accueillis au sein du domaine MNA.

Axe d'investigation « Gouvernance et management »

1. De quelle manière se déploie le rôle de surveillance de l'État sur les activités de l'EVAM en lien avec l'accueil et l'accompagnement des MNA ?
2. De quels outils disposent la direction de l'EVAM, subsidiairement la responsable du domaine MNA, pour assurer le reporting des activités en lien avec les MNA, hormis les aspects financiers, à leur hiérarchie, au Département dont dépend l'EVAM et aux autorités de surveillance ?
3. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du domaine MNA sont-elles adaptées à l'accueil et l'accompagnement des MNA dans le respect des normes en vigueur, notamment les principes de la COPMA et de la CDAS, et permettent-elles de relever les défis organisationnels présents et à venir ?

⁵ Le principe d'efficience consiste à vérifier si la relation entre les ressources engagées et les résultats obtenus est avantageuse. Le principe d'efficacité vise à vérifier si les résultats obtenus ont l'effet escompté (Méthodologie d'audit de la Cour des comptes du Canton de Vaud, 2009, p.11).

takt.

4. Le pilotage du domaine MNA (principes managériaux, planification et suivi des activités, circulation de l'information par exemple) offre-t-il un appui suffisant aux équipes sur le terrain ?
5. Le travail des collaborateurs et collaboratrices du domaine MNA tel que décrit dans les documents RH et institutionnels (cahiers des charges, procédures, etc.) ainsi que dans le concept socioéducatif correspond-il au travail effectivement réalisé ?
6. La répartition des responsabilités au sein des équipes du domaine MNA correspond-elle à ce qui peut être attendu pour remplir la mission de l'EVAM en matière d'accueil et d'accompagnement des MNA ?

Le présent mandat exclut l'analyse de l'utilisation des subventions publiques par l'EVAM en lien avec les jeunes MNA et ne propose pas une enquête RH du domaine MNA. Par ailleurs, il ne s'agit pas de mener l'évaluation de la politique d'accueil et d'intégration des jeunes MNA par le Canton de Vaud, de ses effets et de son impact sur la population cible.

4 Déroulement du mandat d'analyse et méthodologie

4.1 Organisation et suivi du mandat

Les travaux de récolte, d'analyse et de rédaction de l'analyse se sont déroulés entre février et octobre 2023. En préambule, un important travail de définition du périmètre d'analyse a été réalisé de novembre 2022 à janvier 2023 avec les mandant.e.s, soit les Chef.fe.s du DEIEP et du DGES, via un groupe de suivi les représentant. La composition de ce groupe de suivi (ci-après GS) est la suivante :

- le secrétaire général du DEIEP,
- le secrétaire général du DJES,
- l'adjointe au secrétaire général du DEIEP,
- l'adjointe au secrétaire général du DJES,
- le coordinateur cantonal en matière d'asile (COASI-SPOP).

Le travail de définition du périmètre d'analyse a également été réalisé en concertation avec :

- le directeur de l'EVAM et la responsable du domaine MNA de l'EVAM,
- l'adjoint à la Cheffe de service du service des curatelles et tutelles professionnelles (SCTP),
- le responsable du domaine de protection de l'enfant du SCTP,
- le directeur général adjoint de la DGEJ.

Une fois le périmètre validé par l'ensemble de ces personnes, la démarche d'analyse (périmètre et méthode) a été présentée à la secrétaire syndicale du SSP en charge du dossier EVAM, dans un but d'information et de récolte de commentaires. Le périmètre d'analyse et la méthode ont reçu un accueil favorable.

Le mandat d'analyse s'est déroulé dans un contexte marqué par un flux migratoire très important. À titre indicatif, au printemps 2023, le canton de Vaud avait déjà accueilli davantage de jeunes MNA que sur l'ensemble de l'année 2022⁶. Le personnel du domaine MNA, ainsi que l'ensemble des partenaires vaudois concernés par l'accompagnement des jeunes MNA, a été saisi par l'urgence et l'importante charge de travail qui s'y rapporte. Cette réalité est venue impacter le processus d'analyse. En effet, les délais de transmission de certaines documentations internes au domaine MNA ont dû être prolongés et des entretiens déplacés ou annulés. Dès lors, le délai de dépôt de la présente analyse a été légèrement repoussé de manière à pouvoir, malgré le contexte migratoire, répondre à l'ensemble des questions posées lors de la définition du périmètre.

4.2 Phases du mandat d'analyse

L'analyse a été planifiée en quatre phases successives et interreliées.

1. Une phase de préparation

Durant cette partie, le périmètre d'analyse a été précisé, mis en discussion puis validé. Les acteurs.trices concerné.e.s par le mandat d'analyse et les référentiels à prendre en compte ont été identifiés.

2. Une phase de mise en route

Les principes de l'analyse ont été communiqués aux acteurs.trices concerné.e.s. Une partie de la documentation écrite identifiée avec le GS a été mobilisée en vue d'une première analyse. Les canevas d'entretiens ont été construits sur la base, notamment, de l'analyse préliminaire de la documentation écrite ; les entretiens ont ensuite été planifiés.

Les démarches de choix de situations de jeunes à analyser ont été réalisées, suivies des demandes d'accord auprès des jeunes et de leur curateur.trice.

Trois séances d'information à l'attention des collaborateurs.trices du domaine MNA et une séance à l'attention des cadres du domaine ont été organisées durant cette phase afin de transmettre les objectifs et la temporalité du mandat.

3. Une phase d'analyse

Dans cette partie, la récolte de données orales (entretiens) a eu lieu en alternance avec l'analyse des dossiers des jeunes et de l'ensemble des référentiels. Ceci a également permis

⁶ En 2022, l'EVAM a enregistré 121 arrivées de MNA. Entre janvier et mai 2023, 253 arrivées de MNA ont été enregistrées (chiffres EVAM, septembre 2023).

l'identification de référentiels nouveaux à mobiliser, ainsi que de personnes à rencontrer, non prévues initialement. Cette alternance entre récolte et analyse a permis une vérification de la fiabilité des données et des hypothèses de compréhension qui en découlent.

4. Une phase de restitution

Les résultats de l'analyse avec des recommandations sont rédigés ; ils sont destinés aux mandants. Des restitutions orales ont lieu, comme prévu par et avec le GS.

La présente analyse est remise aux Chef.fe.s de Département sans qu'il ne soit laissé à la direction de l'EVAM, de la DGEJ et du SCTP la possibilité d'y réagir. Le rapport n'intègre pas non plus de modifications suite à la prise de connaissance de son contenu par les acteurs.trices concerné.e.s. La méthode mise en place (comme il est possible de le constater ci-après) a permis de nombreuses analyses, qui ont été réalisées par le biais de confrontations fréquentes entre les diverses sources de données et d'informations. Il en ressort les constats ici présentés ; takt laisse le public concerné par cette lecture apprécier l'adéquation des constats et des recommandations formulées.

Le mandat d'analyse se termine en novembre 2023 par les restitutions réalisées :

- au groupe de suivi du mandat,
- aux chef.fe de Départements du DEIEP et du DGEJ,
- à la direction de l'EVAM et à la responsable du domaine MNA,
- aux cadres du domaine MNA,
- au personnel du domaine MNA, aux curateurs.trices du SCTP, aux personnes interviewées au sein de la DGEJ,
- au SSP.

La présente analyse est présentée et remise à la Conseillère d'État en charge du DEIEP et au Conseiller d'État en charge du DJES en date du 3 novembre 2023.

4.3 Méthodologie

La méthodologie du mandat d'analyse repose sur l'approche systémique des organisations. Partant du postulat que l'intervention d'un tiers (ici, les mandataires) dans un système vivant génère une influence sur ce dernier dont les répercussions ne peuvent être connues d'avance, takt déploie une approche centrée sur le dialogue et à même de s'adapter aux contraintes émanant du terrain. La mise sur pied d'un groupe de suivi représente un moyen permettant de co-construire, en cours de mandat, des stratégies visant à s'adapter aux défis et contraintes rencontrés.

La démarche d'analyse se base sur la perspective des professionnel.le.s concerné.e.s par l'accompagnement des jeunes MNA. Il a été choisi de ne pas interroger les jeunes concernés, considérant pour cela un triple risque : 1. augmenter leur niveau d'insécurité notamment en raison des interrogatoires déjà subis au cours de leur parcours, 2. générer des attentes chez les jeunes ou des conflits de loyauté à l'égard du personnel du domaine MNA ; 3. fragiliser la dynamique interne aux lieux de vie du domaine MNA.

Il a toutefois été défini avec les mandants que, si était relayée, en cours de processus, la volonté des jeunes concernés d'être entendus ou encore si des bénéfices semblaient pouvoir découler de ces entretiens, alors ceux-ci pourraient être organisés par les instances en charge de la protection des mineur.e.s. Ce choix méthodologique explique le regard inévitablement partiel de l'analyse des pratiques éducatives du domaine MNA.

Au total, le groupe de suivi s'est réuni à cinq reprises entre décembre 2022 et septembre 2023. Le directeur de l'EVAM, la responsable du domaine MNA, le responsable du domaine de protection de l'enfant du SCTP, ainsi que le directeur général adjoint de la DGEJ ont été invités à prendre part à la deuxième partie de deux de ces séances, afin de recevoir les informations et décisions les concernant ou relatives aux entretiens liés au personnel du domaine MNA. Chacune de ces séances a fait l'objet d'un procès-verbal. Il a été distribué en tenant compte des différentes parties concernées par les temps spécifiques de la réunion.

Par ailleurs, un plan de communication a été élaboré et validé par le GS. Il a permis de fixer les voies de communication du mandat d'analyse, à savoir les droits et devoirs relatifs à la communication durant tout le processus. Entre février et septembre 2023, le DEIEP et la DJES ont régulièrement envoyé des notes écrites aux collaborateurs-trices du domaine MNA pour les informer de l'avancement du mandat. La direction de l'EVAM et le syndicat SSP en étaient informés. Les partenaires du domaine MNA ont également été informés du lancement du mandat.

Récolte des données écrites

L'analyse a porté sur plusieurs référentiels internes et externes au domaine MNA. Ceux-ci ont, en partie, été identifiés en début de processus, après consultation des membres du GS, ainsi que des membres de l'EVAM, du SCTP et de la DGEJ, mobilisés dans le processus de définition du périmètre.

Pour l'axe "pratiques éducatives et d'accompagnement", la méthode prévoyait l'analyse de quatre dossiers de jeunes MNA, identifiés de manière aléatoire via le SPOP, sur la base de critères de sélection prédéfinis et validés par le GS⁷. Cette démarche d'analyse de dossier ne vise pas à répondre aux questionnements grâce aux dossiers,⁸ mais à permettre aux mandataires de s'appuyer sur un contexte spécifique et pragmatique pour construire des canevas d'entretiens ciblés. Or, si l'autorisation d'accès aux dossiers a rapidement été donnée par le SCTP, l'autorisation accordée par les jeunes concernés a pris plusieurs semaines. Afin de ne pas préteriter l'ensemble de l'analyse, il a été décidé d'entamer les entretiens sans l'analyse préalable desdits dossiers et d'augmenter, en lieu et place, le nombre d'entretiens. Comme l'accord d'utilisation de trois dossiers⁹ est finalement arrivé, ceux-ci ont tout de même été analysés, non pas dans la logique initiale, mais dans le but de nuancer, renforcer, préciser, écarter des pistes de compréhension préétablies grâce à l'utilisation du contenu des entretiens. En cours d'analyse également est apparue la nécessité de faire appel à certains éléments de dossiers SCTP et EVAM¹⁰ de cinq autres jeunes identifiés lors des entretiens. Quatre d'entre eux ont donné leur accord. Dès lors, au total, l'analyse a pu se baser sur sept dossiers.

L'analyse de l'ensemble des référentiels ainsi que la réalisation d'entretiens nous a conduits à identifier et demander l'accès à d'autres référentiels jugés utiles. L'accès à la documentation a parfois été ralenti, voire impossible. Nous avons en effet été confrontés de la part du domaine MNA à la difficulté d'accéder à certains documents-cadres explicatifs venant soutenir des propos oraux, à une certaine dispersion des informations et à une difficulté à obtenir des données à jour, en raison de l'invocation d'une situation mouvante, liée aux flux migratoires. Ces difficultés d'accès ont conduit à déployer davantage d'entretiens lorsque cela a été jugé nécessaire.

Récolte de données orales

Au total, 47 entretiens individuels et 15 entretiens collectifs ont eu lieu. Certaines personnes ont été rencontrées plusieurs fois. Des partenaires du domaine MNA liés à la scolarité et à la santé ont été rencontrés, comme cela a été expliqué dans le chapitre 6.1.3.1.

Les fonctions rencontrées au sein de l'EVAM sont les suivantes :

- directeur EVAM,
- directrice adjointe EVAM,
- responsable domaine MNA ,
- adjoint domaine MNA,
- responsables de structure domaine MNA,

⁷ Les critères de sélection sont : 1) au moins une situation de fille ; 2) diversité d'âges dès 14 ans ; 3) au moins une situation de jeune étant passé du foyer à une structure ou au secteur adulte ; 4) situation de jeunes arrivés au domaine MNA de l'EVAM entre 2018 et 2022 ; 5) cinq situations transmises par le SPOP après sélection aléatoire (4 situations analysées et 1 situation en réserve, en cas de besoin pour l'analyse).

⁸ Une telle quantification ne permet en effet pas de répondre aux questionnements.

⁹ Sur les quatre dossiers identifiés au départ.

¹⁰ Les pièces demandées concernent spécifiquement la transition de lieux d'hébergement au sein du domaine MNA ou entre le domaine MNA et les hébergements destinés aux adultes au sein de l'EVAM.

- répondante administrative domaine MNA,
- collaboratrices administratives domaine MNA,
- éducateurs-trices domaine MNA,
- intendant-es domaine MNA,
- formateur-trices Cuisine MNA,
- surveillants MNA,
- référent surveillants MNA,
- co-responsables du pôle social AMA

Une partie des personnes sollicitées pour des entretiens ont été identifiées durant la phase de préparation de l'analyse, alors que d'autres sont apparues, en cours d'analyse, comme nécessaires à rencontrer. Finalement, certaines personnes nous ont contactés spontanément après avoir eu connaissance de la démarche présentée au personnel du domaine MNA en début de processus. Les personnes du domaine MNA interviewées étaient toutes, a minima, sous contrat jusqu'au 31 décembre 2022¹¹.

Dans un premier temps d'analyse, une limitation d'accès à l'information a été identifiée en raison d'une dynamique de loyauté entre Départements. Il nous a été formulé à quelques reprises qu'une règle tacite propre à l'État de Vaud est que les employé.e.s des Départements devaient se garder d'émettre des critiques à l'égard des autres Départements. La communication sur le sens de l'analyse et la légitimité de chacun.e à prendre la parole sur le périmètre d'analyse lors d'entretiens avec les mandataires a permis, selon l'appréciation des mandataires, de réduire les freins à la communication qui auraient pu marquer certains entretiens et, dès lors, entamer la pertinence de l'analyse. Il n'est toutefois pas possible d'exclure qu'une limitation à la parole ait pu subsister lors des entretiens avec certains partenaires externes de l'EVAM ; il a été veillé à restreindre au maximum les impacts d'un tel risque.

La méthode d'analyse et les critères de scientificité

La méthode d'analyse vise à répondre à des questionnements¹² et non à vérifier des hypothèses préétablies. Le processus d'analyse hypothético-déductif étant ainsi exclu, nous avons mobilisé le paradigme indiciaire reconnu pour sa pertinence en vue d'offrir l'espace nécessaire à une logique d'inférence. Cette dernière donne accès à des résultats qui ne procèdent ni d'un processus d'induction ni d'un processus de déduction. Le paradigme indiciaire proposé par Carlo Ginzburg¹³ suggère en effet de chercher des traces afin de cumuler les indices permettant d'attester de la nécessité d'approfondir des pistes ciblées dans des contextes précis. La logique sous-jacente est donc bel et bien d'éviter les pistes de compréhension préétablies et de laisser toute la place pour que les données écrites et orales puissent s'exprimer¹⁴. Afin d'assurer la validité du processus, quatre démarches analytiques ont été déployées de bout en bout du processus.

1. Allers-retours constants entre le recueil des données et l'analyse

Séparer les espaces-temps de recueil des données et d'analyse aurait significativement empêché l'investigation d'axes jugés importants et identifiés en cours de route. Les conducteurs d'entretiens ont donc été continuellement revus, et nourris par les analyses en cours ; la parole des personnes interviewées a, à son tour, affiné le regard posé sur la documentation écrite. La

¹¹ Le mandat ayant été signé en décembre 2022, il a été décidé que le personnel qui aurait quitté le domaine MNA avant le 31 décembre 2022 ne ferait pas partie de l'échantillon. Une seule personne ayant sollicité un entretien n'a pas pu être entendu en raison de ce critère.

¹² Cf. chapitre 3.2 : périmètre de l'analyse.

¹³ Ginzburg, C. (1989). Traces. Racines d'un paradigme indiciaire. In C. Ginzburg (Ed.). *Mythes, emblèmes et traces. Morphologie et histoire* (pp. 139-180). Flammarion.

¹⁴ À l'origine, la méthode indiciaire est de Giovanni Morelli, critique d'art italien. Elle fut reprise par Enrico Castelnuovo, écrivain italien, qui l'a rapprochée de la méthode attribuée à Sherlock Holmes par son auteur, Arthur Conan Doyle (Ginzburg, 1989). Par la suite, ce paradigme a été articulé pour la recherche en sciences sociales par Marc-Henry Soulet (2006). Cette démarche méthodologique sur laquelle nous nous sommes appuyés vise à faire émerger une compréhension qui trouve ses sources dans les données du terrain, grâce à un va-et-vient constant entre le terrain (entretiens et documentation interne), les analyses interprétatives et, si besoin, la littérature. Cette perspective est une « manière de penser et d'étudier une réalité sociale » (Strauss & Corbin, 2004) qui a trouvé, par la souplesse et la rigueur qui la caractérise, toute sa justification pour répondre aux questionnements formulés par les mandants.

mise en œuvre de cette méthode limite significativement le risque d'une compréhension hâtive et partielle des données et des contextes.

2. La triangulation

La validité des enquêtes qualitatives est notamment assurée par la triangulation des données¹⁵. Cette dernière consiste à considérer des données issues de sources différentes¹⁶. Dans le cas présent, l'analyse s'est basée sur des données écrites et orales (triangulation de recueil des données), des données provenant de protagonistes aux affiliations, aux fonctions et aux rôles différents (triangulation de la provenance des données), des données axées sur des temps différents¹⁷ (triangulation temporelle) et des données de littérature (triangulation théorique).

3. La saturation

Alex Mucchielli¹⁸ définit la saturation comme le "phénomène qui apparaît au bout d'un certain temps dans la recherche qualitative lorsque les données que l'on recueille ne sont plus nouvelles. Tous les efforts de collecte d'informations nouvelles sont donc rendus inutiles. Ce que l'on récolte alors rentrant dans des cadres déjà connus, on peut arrêter la recherche" (p. 116). C'est en confrontant la structure de compréhension et d'explication en construction aux données variées, en réalisant de nouveaux entretiens malgré la redondance des contenus que les récurrences se sont imposées à nous et que la saturation a été jugée atteinte. En ce sens, pour l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement, le nombre d'entretiens a dépassé l'estimation initiale.

4. Faire preuve par défaut d'invalidation

Joseph Maxwell¹⁹ souligne que ce ne sont pas les procédures en tant que telles qui garantissent une validité à une démarche d'analyse qualitative, mais plutôt le fait d'être parvenu à écarter les éléments rencontrés et susceptibles d'invalidier le travail. Dès lors, l'analyse se doit de chercher à mettre à mal la structure de compréhension et d'explication, en rencontrant des personnes dont le discours pourrait mettre à mal l'analyse et la compréhension qui s'en dégage. Dans le cas de la présente analyse, l'augmentation du nombre d'entretiens a justement eu pour but de tenter d'invalidier ou de nuancer les pistes explicatives.

La méthode d'analyse déployée nous permet de présenter des résultats valides et fiables. Les réponses aux questions sont formulées en présentant un contexte spécifique à chaque question, des constats, des considérations générales et des recommandations.

¹⁵ Pourtois, J.-P., & Desmet, H. (1988). *Epistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Éditions Mardaga.

¹⁶ Cailloud, S., & Flick, U. (2016). Triangulation méthodologique. Ou comment penser son plan de recherche. In G. Lo Monaco, S. Delouvé, & P. Rateau (Eds.), *Les représentations sociales*. De Boeck.

¹⁷ Les entretiens ont permis de questionner non seulement l'ici et maintenant, mais aussi les expériences passées en lien avec certains questionnements du périmètre d'analyse.

¹⁸ Mucchielli, A. (1991). *Les méthodes qualitatives*. Presses Universitaires de France.

¹⁹ Maxwell, J. (1999). *La Modélisation de la recherche qualitative*. Éditions Universitaires Fribourg Suisse.

5 Contexte général du domaine MNA

5.1 Accueil des MNA dans le Canton de Vaud

Le droit d'asile en Suisse est régi par la loi fédérale sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998. Toute personne déposant une demande d'asile est dirigée vers un centre fédéral pour requérants d'asile où elle séjourne pour une durée de maximum 140 jours. Elle est ensuite attribuée par les autorités fédérales à un canton chargé d'assurer son hébergement et sa subsistance, pour une durée maximale d'un an, jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur sa requête. Si la personne obtient le statut de réfugié.e, elle se voit délivrer un permis de séjour et est autorisée à exercer une activité lucrative. Le cas contraire, quand une décision de renvoi est arrêtée, elle perd le droit de séjourner en Suisse et peut demander une aide minimale pour survivre, ou « aide d'urgence ».

Dans le Canton de Vaud, les questions relatives à l'asile sont régies par la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) du 7 mars 2006 et par le règlement d'application en découlant, daté du 29 septembre 2021 (RLARA). Le DEIEP est le département en charge de l'asile (LARA, art. 6). Il délègue à la Division asile et retour du Service cantonal de la population (SPOP) la mise en œuvre des législations fédérales et cantonales²⁰. À ce titre, la Division asile et retour « assure le suivi administratif des personnes relevant de l'asile attribuées au canton par la Confédération »²¹. La cellule de coordination cantonale en matière d'asile (COASI) est l'organe au sein de la Division asile et retour du SPOP chargé de coordonner les mesures liées à l'asile sur le plan cantonal. Elle supervise également l'engagement des subventions fédérales en matière d'asile²². Par ailleurs, une commission consultative en matière d'asile a été instaurée dans le but, entre autres, d'adresser des recommandations au Conseil d'État en matière d'asile²³.

L'assistance et l'accompagnement des personnes migrantes sont confiés à un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique, l'EVAM (voir la description au chapitre suivant). En dehors des prestations d'urgence, l'EVAM est en devoir de fournir aux demandeur.euse.s d'asile des prestations d'hébergement, des prestations d'entretien ou assistance financière, des prestations d'accès aux soins médicaux ainsi que des prestations d'accompagnement social, de formation et d'activités²⁴.

Le DEIEP, via le SPOP, est chargé des relations avec l'EVAM et contrôle l'activité de ce dernier (LARA, art. 6, al. 4).

5.2 Prise en charge des MNA par l'EVAM

La personne mineur.e non accompagné.e (MNA) est une personne migrante qui a moins de 18 ans et qui n'est pas accompagnée d'un parent ou d'un adulte responsable d'elle, selon la loi²⁵. La/le MNA suit le même parcours administratif que celui de toute personne adulte demandant l'asile. Or, en raison de son statut de mineur.e, il/elle a droit à des mesures spéciales de protection. Un.e « personne de confiance » est nommé.e pour s'occuper, jusqu'à sa majorité, du suivi de sa procédure et de ses démarches durant son séjour en Suisse²⁶.

Dans le Canton de Vaud, le SPOP annonce à la Justice de Paix l'arrivée sur sol vaudois de tout.e MNA. Celle-ci nomme alors ad personam un.e curateur-trice professionnel.le du SCTP, rattaché au DJES, qui agit comme personne de confiance à l'égard du-de la jeune MNA²⁷.

Le SPOP informe également l'EVAM de toute arrivée d'un.e MNA dans le canton. L'EVAM héberge et assiste les MNA de 14 à 18 ans. Il décide de son lieu d'hébergement sur le territoire

²⁰ Guide d'assistance EVAM, 2022, chapitre 2, art. 3.

²¹ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/cheffe-de-departement/service-de-la-population-spop#c2020316>, août 2023.

²² <https://www.vd.ch/themes/population/population-etrangere/coordination-asile-coasi>, août 2023.

²³ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/cheffe-de-departement/bureau-cantonal-pour-lintegration-des-etrangers-et-la-prevention-du-racisme/chambre-cantonale-consultative-des-immigres-ccci> août 2023.

²⁴ Guide d'assistance EVAM, 2022.

²⁵ Une définition se trouve en note de bas de page n°1 du chapitre 3.1.

²⁶ LAsi, art. 17 al. 3.

²⁷ Convention EVAM- SCTP, 2022, art. 2.

vaudois, en tenant compte de la disponibilité des places et des besoins spécifiques²⁸. L'hébergement peut se faire dans des foyers ou des appartements éducatifs et de transition.

L'accompagnement des MNA de moins de 14 ans est assuré quant à lui par des institutions subventionnées par la DGEJ.

5.3 L'EVAM : statut, missions, cadre légal et réglementaire, organisation

L'EVAM est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique, dont le département de référence est le DEIEP, via le SPOP.

La mission de l'EVAM est formulée de trois manières :

1. Selon l'article 10 de la LARA, l'EVAM a pour mission de :
 - octroyer l'assistance aux demandeurs d'asile et aux MNA,
 - exécuter les décisions du département relatives à l'aide d'urgence aux personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois,
 - exécuter les autres tâches liées à la politique migratoire que le Conseil d'État lui confie.
2. Sur directive du DEIEP, conformément à la LARA, l'EVAM est investi des compétences suivantes²⁹:
 - octroi de l'assistance aux demandeurs d'asile et aux mineurs non accompagnés, y compris l'assignation d'un logement,
 - limitation des prestations d'assistance,
 - exécution des décisions du SPOP en matière d'octroi de l'aide d'urgence,
 - détermination des modalités d'octroi des prestations d'aide d'urgence,
 - octroi et détermination des modalités d'octroi d'éventuelles autres prestations de première nécessité.
3. Sur son site internet, l'EVAM décrit sa mission comme étant celle d'« octroyer l'assistance aux demandeurs d'asile, aux personnes déboutées de l'asile et aux MNA »³⁰. L'EVAM est chargé d'accompagner et d'assister les personnes migrantes dès leur arrivée dans le canton, ces actions devant encourager chacune d'entre elles à « (...) réfléchir puis à concrétiser un projet personnel pour devenir autonome »³¹. La vision de l'établissement est définie comme suit : « par son action, l'EVAM favorise l'autonomie des migrants »³². L'autonomie est considérée comme un « puissant stimulant qui fédère les collaborateurs en plaçant les bénéficiaires au centre de [ses] actions »³³. Les valeurs fondatrices sont l'ouverture et la responsabilité.

Les activités de l'EVAM se fondent sur les bases légales suivantes³⁴ :

- la Loi vaudoise sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006 (LARA),
- le règlement d'application de la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 29 septembre 2021 (RLARA),
- la Loi vaudoise sur l'action sociale du 2 décembre 2003 (LASV),
- la Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi) et ses ordonnances d'application,
- la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI).

En outre, l'activité de l'EVAM est encadrée par une directive et des conventions avec divers services de l'État de Vaud, notamment :

- une directive cantonale, approuvée par la-le Chef.fe. du DEIEP, datée du 1er janvier 2022, précise, sous forme de « Guide d'assistance », les bases légales ainsi que les devoirs des bénéficiaires et de l'établissement. Plusieurs règlements y sont annexés (règlements

²⁸ Convention EVAM- SCTP, 2022, art. 1 et 4.

²⁹ Guide d'assistance EVAM, 2022, art. 2.

³⁰ www.evam.ch/qui-sommes-nous/mission/, août 2023.

³¹ *ibid.*

³² *ibid.*

³³ *ibid.*

³⁴ Guide d'assistance EVAM, 2022, art. 2.

de maison, de programmes de formation, de programmes d'activité, etc.) et font partie intégrante de ladite directive,

- une convention de subventionnement avec le DEIEP (via le SPOP), renouvelée annuellement (dernière version du 12 janvier 2023), règle les relations financières entre l'État de Vaud et l'EVAM ainsi que les prestations fournies par l'EVAM sur demande de l'État³⁵. Y sont listées, entre autres, les structures pour adultes et MNA exploitées par l'EVAM.

L'EVAM s'est aussi doté d'un règlement d'organisation approuvé le 18 décembre 2019 par le Conseil d'État, conformément à l'art. 18 LARA. Ce règlement interne fixe les attributions du directeur/de la directrice, règle l'organisation de l'établissement, définit les modes de signature et les principes généraux de la gestion budgétaire et comptable.

L'EVAM est organisé en domaines et en entités³⁶. Les domaines fournissent des prestations aux bénéficiaires et sont au nombre de six:

- domaine Foyers,
- domaine Mineurs non accompagnés,
- domaine Accompagnement des migrants en appartement,
- domaine Formation,
- domaine Infrastructures,
- domaine Assistance.

Les entités fournissent des prestations internes et sont au nombre de quatre³⁷ :

- entité Conseil et support,
- entité Finances,
- entité Ressources Humaines,
- entité Système d'information.

La directrice/le directeur de l'EVAM est nommé par le Conseil d'État vaudois (LARA, art.5, al.1), qui fixe ses conditions d'engagement et son cahier des charges (LARA, art. 12). Il/elle est l'organe suprême de l'établissement et représente celui-ci vis-à-vis de tiers (LARA, art. 12). Un directeur/une directrice suppléant-e est choisi.e parmi les responsables de domaines ou d'entités. En l'absence du directeur/de la directrice, il/elle exerce l'ensemble des prérogatives du directeur/de la directrice³⁸.

Le directeur, les six responsables de domaine et les trois responsables d'entité composent le conseil de direction³⁹. Son rôle est de se prononcer sur « l'ensemble des objets de nature stratégique et opérationnelle importants »⁴⁰. L'état-major de l'EVAM est également composé de deux directeurs-trices adjoint-es dont l'un des deux occupe la fonction de directeur suppléant⁴¹, d'un chef d'état-major de la task force sur les phénomènes de migration forcée de grande ampleur et d'une personne responsable de la communication.

5.4 Le domaine MNA: missions, cadre réglementaire et organisation

Le domaine MNA de l'EVAM prend en charge tous les MNA âgés de 14 à 18 ans. Sa mission est d'héberger, encadrer et assister les MNA grâce à la délivrance de prestations soutenant :

- leur santé physique (hébergement, alimentation, hygiène, etc.),
- leur santé psychique,
- leur scolarisation,
- leur intégration sociale⁴².

³⁵ Convention de subventionnement, 2023, art. 1.

³⁶ Règlement d'organisation EVAM, art. 3.

³⁷ Le nombre de trois entités est mentionné sur le site internet de l'EVAM, août 2023 (<https://www.evam.ch/qui-sommes-nous/organisation/>).

³⁸ *Ibid.*, art. 2.

³⁹ *Ibid.*, art. 5, al.1.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 5, al.2.

⁴¹ Organigramme EVAM, 01.02.2023.

⁴² Concept socio-pédagogique de l'EVAM, 2019, chapitre 12.

Plus précisément, les équipes du domaine MNA poursuivent les objectifs suivants :

- « aider les jeunes à comprendre les règles et interactions entre les personnes. Ils peuvent ainsi saisir les codes de la société d'accueil et progresser dans leur socialisation,
- permettre aux jeunes de développer leurs aptitudes à vivre de manière autonome,
- favoriser l'esprit d'ouverture et la tolérance envers leur nouvel environnement social ainsi qu'envers les autres cultures »⁴³.

En complément au Guide d'assistance et à la convention de subventionnement avec le SPOP, la mission du domaine MNA est guidée par des accords avec divers services de l'État de Vaud:

- une convention de collaboration avec le SCTP relative au placement des MNA dans les foyers, appartements éducatifs et de transitions MNA, datée du 8 juin 2022. Ayant pour but de clarifier les responsabilités respectives du SCTP et de l'EVAM dans la prise en charge des MNA, elle détaille les étapes de la procédure d'asile relative aux MNA, de l'accueil sur territoire vaudois à la fin de la prise en charge, en passant par le placement, la scolarité et la formation, le suivi médical, l'assistance et le suivi socioéducatif,
- des autorisations d'exploiter délivrées par la DGEJ pour chacune des structures d'hébergement exploitées par le domaine MNA, foyers, appartements éducatifs et appartements de transition. La délivrance d'une autorisation est une étape obligée avant l'ouverture d'une structure et l'accueil dans ses murs des MNA qui y séjourneront. Ces documents mentionnent le nom du/de la responsable de la structure, l'adresse de la structure ainsi que le nombre de places pouvant y être exploités et l'âge des enfants accueilli.e.s,
- un protocole de collaboration avec les services vaudois de la santé (USMi-Unisanté, DISA/CAR, UTEA-SUPEA / DP-CHUV, SPPEA-Fondation de Nant) daté de 2021. Une présentation des compétences et activités de chaque partenaire y est dressée⁴⁴.

L'accompagnement des MNA par l'EVAM s'appuie également sur un concept socioéducatif qui a été élaboré en 2019 (voir chapitre 3.1.). Celui-ci mentionne la Convention internationale des droits de l'enfant (CDE) et les recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) comme textes de référence, en complément aux textes cités plus haut⁴⁵.

Actuellement, les structures d'hébergement du domaine MNA se répartissent en 4 types :

- foyer,
- appartement éducatif pour primo-arrivants,
- appartement éducatif,
- appartement de transition.

Le tableau ci-après présente une image du nombre de structures d'hébergement par type avec l'indication des critères d'admission des MNA, en date du 6 septembre 2023⁴⁶.

Type de structure	Nombre de structures	Âge d'admission	Critères d'admission
Foyer	2	14-17 ans	MNA primo-arrivant.e.s âgés de 14 ans et plus
Appartement éducatif (concept expérimenté pour primo-arrivants)	Environ 13	15-17 ans	MNA primo-arrivant.e.s âgés de 15 ans et plus

⁴³ <https://www.evam.ch/que-faisons-nous/nos-prestations-par-domaine/mna/> août 2023.

⁴⁴ Lors d'un entretien daté du 6 septembre 2023, [REDACTED] a indiqué que ce document est un document de travail n'ayant pas de statut de convention de collaboration entre le domaine MNA et les services de santé cantonaux.

⁴⁵ Les textes de référence du domaine MNA sont listés dans le concept socioéducatif (chapitre 3.3.).

⁴⁶ Document EVAM « Structures EVAM & Age pour les Mna (ID 575) », 26.10.2022. Son contenu a été actualisé et validé par la responsable du domaine MNA le 6 septembre 2023.

6 Analyse

Les résultats sont présentés ci-après en regard des dix questions délimitant le périmètre de l'analyse. Pour chaque question, la méthode de l'analyse est précisée (contexte), des constats sont émis, des considérations générales proposent une réponse à la question et des recommandations sont formulées.

Les constats et les recommandations sont numérotés à la suite, de l'axe d'analyse des « pratiques éducatives et d'accompagnement » à l'axe d'analyse de la « gouvernance et management ». Les recommandations sont regroupées au chapitre 7.

Les personnes citées sont identifiées par leur fonction. Afin de garantir leur anonymat, la fonction des personnes sans responsabilité managériale n'est parfois pas citée⁵³.

6.1 Pratiques éducatives et d'accompagnement

6.1.1 **Question 1 : Dans quelle mesure les lignes, les conventions, procédures et normes de qualité notamment de l'ONU, du SSI (service social international), du SCTP (Service des curatelles et des tutelles professionnelles), de l'EVAM (concept socioéducatif), de la DGEJ, de la COPMA, de la CDAS, de l' AIS (agenda intégration suisse) sont-elles respectées dans le cadre de l'accompagnement des jeunes au sein du domaine MNA ?**

6.1.1.1 Contexte

Pour répondre à cette question, nous avons tout d'abord procédé à une identification des référentiels sur lesquels se fondent ou s'appuient les actions et pratiques d'accueil et d'accompagnement éducatif des jeunes placés au sein du domaine MNA de l'EVAM. Cette identification a été réalisée au moment de la définition du périmètre et en début d'analyse, par un travail de recherche, ainsi qu'en interrogeant les cadres de l'EVAM concernés par le domaine MNA, [REDACTED] ainsi que [REDACTED].

[REDACTED] Plusieurs référentiels externes et internes ont dès lors été pris en considération dans le but de voir si et comment ils sont mobilisés dans la mise en œuvre des pratiques. La démarche d'analyse doit permettre de rendre visible le socle sur lequel se fondent les actions générales d'accompagnement des jeunes au sein du domaine MNA ; elle ne vise dès lors pas à enquêter sur le respect de chaque référentiel pour les situations individuelles des jeunes. L'analyse propose une tendance réalisée sur la base d'une analyse qualitative. Par ailleurs, les référentiels mobilisés n'ont pas tous le même statut, certains étant contraignants alors que d'autres ont un statut de recommandation. L'analyse considère cette distinction.

Parmi les référentiels externes, ont principalement été considérés les textes fédéraux ou cantonaux (Vaud) suivants :

- agenda intégration suisse (AIS),
- code de déontologie du travail social en Suisse,
- constitution fédérale de la Confédération suisse, 1999,
- convention relative aux droits de l'enfant (ONU),
- directive R-09. Autorisations des institutions relevant de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE),
- loi sur la protection des mineurs (LProMin),
- loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA),
- loi sur l'asile (LAsi),
- manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse. Guide pratique à l'usage des professionnels,
- manuel de prise en charge des mineur.e.s non accompagné.e.s en Suisse du SSI,
- ordonnance sur le placement d'enfants (OPE),
- politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs (PSE),
- quality4children. Standards pour le placement des enfants hors du milieu familial en Europe,
- recommandations CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile,

⁵³ Des collaborateurs.trices du domaine MNA interviewé.e.s ont fait part de leur crainte de représailles de la part de leur hiérarchie.

- recommandations CDAS pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons,
- recommandations CDAS et COPMA relatives au placement extra-familial,
- règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin).

Parmi les référentiels internes, ont principalement été considérés les documents suivants :

- concept socioéducatif – Foyers - MNA – EVAM,
- convention de collaboration entre le SCTP et l'EVAM relative au placement de mineurs non accompagnés dans les foyers, appartements éducatifs et de transition MNA de l'EVAM,
- convention de subventionnement entre l'État de Vaud et l'EVAM,
- entretien d'autonomie,
- guide assistance EVAM,
- guide d'observation de la Première évaluation des ressources individuelles (PERI)
- guide d'application des sanctions suite à incivilités,
- marches à suivre EVAM (MAS) en lien avec l'accueil et l'accompagnement éducatif,
- marche à suivre_ Traitement des incivilités MNA,
- phases dans le placement des MNA et suivi,
- règles de vie foyers MNA,
- règlements de maison : foyer pour MNA,
- règlement des programmes d'activités.

Selon les besoins de l'analyse, les référentiels cités sont croisés avec des documents internes (ex. procès-verbaux de colloques, cahiers des charges) et des données verbales recueillies lors d'entretiens. La finalité étant ici la réponse à la question 1 et non le positionnement spécifiquement à l'égard de chaque référentiel.

6.1.1.2 Constats

Constats 1 : le cadre légal suisse & vaudois en matière de protection des enfants placés est sujet à interprétation divergente entre acteur.trices concerné.e.s par l'accueil des jeunes MNA au sein de l'EVAM. La dimension contraignante de la PSE pour le domaine MNA est controversée.

Dans le cadre de ce constat, nous nous penchons sur l'interprétation faite de la Politique socioéducative du canton de Vaud (PSE, 2017) et plus spécifiquement des institutions dites « de la PSE » par les partenaires rencontrés⁵⁴. Un discours provenant du domaine MNA, mais aussi de la DGEJ⁵⁵ en début de mandat exprime le fait que le domaine MNA ne fait pas partie de la PSE pour deux raisons. D'une part, car la LARA s'applique ; d'autre part, car feraient partie de la PSE, exclusivement les foyers contractualisés et subventionnés par la DGEJ.

Le premier point relatif à la LARA est traité dans le constat 20. Pour ce qui est du deuxième point relatif aux relations contractualisées et au financement, un arrêt s'impose, à des fins de clarifications :

- la direction de l'EVAM, [REDACTED] considèrent que la PSE ne s'applique pas pour le domaine MNA ; une minorité [REDACTED] considère que c'est regrettable ; que cela devrait être le cas compte tenu de la population accueillie. Pourtant, la PSE est présente et citée dans deux documents-cadres du domaine MNA :
 - le concept socioéducatif, 2019. Celui-ci mentionne : « Les MNA doivent être accueillis dans des centres spécialisés. Ces centres doivent être en possession d'une autorisation d'exploiter délivrée par l'organe de surveillance du canton de Vaud, le Service de Protection de la Jeunesse, en référence à la politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs » (p. 6),
 - le concept appartements éducatifs, 2022. Celui-ci expose quant à lui que le déploiement des appartements doit tenir notamment compte de la nécessité : « de diversifier l'offre de prestations, en intégrant les exigences de la politique socio-éducative du canton de Vaud en matière de protection des mineurs (PSE), de l' AIS et les besoins des bénéficiaires ».

⁵⁴ En complément du présent constat, nous renvoyons le lectorat au constat 20.

⁵⁵ Entretien individuel, représentante DGEJ au sein du GT des « cas complexes », 4 avril 2023.

Par le biais de ces documents, l'EVAM reconnaît donc que la PSE s'applique.

- les institutions non contractualisées et non subventionnées par la DGEJ seraient automatiquement exclues de la PSE selon certain.e.s personnes interviewé.e.s.

La PSE souligne qu'« afin d'assurer l'offre et la gestion des prestations socio-éducatives relevant de la PSE (ch. 5) et conformément à l'art. 25a LProMin, le SPJ passe un contrat de prestation avec des institutions et structures éducatives qui sont au bénéfice d'une autorisation préalablement délivrée par le service » (p. 25). Or, la référence à l'art. 25a de la LProMin mérite une attention particulière, car les prestations qui y sont mentionnées constituent justement « la politique socio-éducatif du canton en matière de protection des mineurs » (art. 25b, al.1 LProMin) : « L'État soutient et oriente l'équipement socioéducatif du canton. A cet effet, il analyse les besoins et définit les prestations nécessaires à l'exécution de la présente loi en tenant compte des ressources. Il peut appeler les offres des institutions et conclure avec elles des contrats de prestations fixant notamment le montant de la subvention cantonale » (art. 25a, LProMin). La référence à l'État suggère ici que la DGEJ pourrait ne pas être le seul organe à même de générer des contrats de prestation ou conventions de subventionnement. L'art. 58 LProMin fait référence aux subventions pouvant prendre la forme de « contrat de prestation ou d'une convention de subventionnement ». Concernant le domaine MNA, une convention de subventionnement est signée entre l'État (via le SPOP) et l'EVAM.

Ceci étant dit, la LProMin réfère au « service en charge de la protection des mineurs » (art. 6, al.1 LProMin) et non à l'ensemble des services de l'État comme organe octroyant des subventions et chargeant des institutions ou organismes privés ou publics à l'exécution de prestations. En ce sens, le domaine MNA n'étant pas subventionné par la DGEJ, il ne serait pas concerné par la PSE. Malgré cet état de fait, deux questions se posent :

1. étant donné que la LProMin (art.1) « s'applique aux mineurs domiciliés, résidents ou séjournant dans le canton » et que cette disposition fait écho à l'art. 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant qui mentionne que l'État a le devoir de protéger les enfants contre toutes formes de discrimination, est-ce justifié de considérer que le fait que le financement du domaine MNA provienne du SPOP et non de la DGEJ suffise à exclure le domaine MNA de la PSE ?
2. si la réponse à la question précédente est positive, de quelle manière la DGEJ (organe qui autorise) et le SPOP (organe qui subventionne) ont-ils déployé un document-cadre visant à soutenir et orienter l'équipement socioéducatif relatif à l'accompagnement des MNA, ainsi qu'à s'assurer de la qualité et de la régulation des prestations ?

Du côté du SPOP, aucun cadre complémentaire ou suppléant à la PSE n'est déployé.

Du côté de la DGEJ, une directive a vu le jour en septembre 2022 : Directive autorisations des institutions relevant de l'ordonnance sur le placement (OPE). Cette directive se base prioritairement sur l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE). Elle « a pour objectif de préciser la procédure d'autorisation pour les institutions qui s'occupent d'accueillir plusieurs enfants pour la journée et la nuit, aux fins de prendre soin d'eux, de les éduquer, de les soumettre à observation. Elle clarifie en outre les rôles et responsabilités des différentes parties impliquées » (p. 5). Elle concerne notamment « les lieux d'accueil avec hébergement non prestataires de la DGEJ, à qui peuvent être confiés des enfants sous mandat de la DGEJ, SCTP ou TMin » (p.6). Le domaine MNA est dès lors contraint par cette directive.

Selon [REDACTED] la première démarche avec ladite directive et le domaine MNA a été de présenter cette dernière dans le but d'obtenir l'adhésion du domaine MNA. En juin 2023, la présente directive a été présentée par les représentant.e.s de la DGEJ [REDACTED] [REDACTED] comme étant une directive contraignante. La posture de la DGEJ en matière de surveillance a dès lors changé entre septembre 2022 et juin 2023.

Constat 2 : les référentiels mobilisés témoignent essentiellement de l'application d'une politique d'accueil / politique migratoire et non d'une politique de protection des mineur.e.s

Le domaine MNA s'appuie sur plusieurs documents internes régissant le cadre dans lequel s'inscrivent les accompagnements des jeunes MNA accueillis. De manière générale, les règlements, règles de vie et guides s'appuient sur le cadre légal ou sur les directives propres à l'asile (LARA, RLARA, AIS⁵⁶). Si cette logique s'explique par le fait que, de par leur parcours, les jeunes relèvent de l'asile et que le domaine MNA s'inscrit au sein de l'EVAM, établissement mandaté par le canton de Vaud selon la Loi fédérale sur l'asile (LAsi), les MNA constituent une catégorie de personnes ayant des « droits spéciaux »⁵⁷. C'est le cas également pour d'autres catégories recensées, telles que les personnes âgées ou encore les personnes en situation de handicap⁵⁸.

Pour les jeunes MNA, les droits spéciaux sont liés au fait qu'ils ou elles « ont un besoin de protection particulier, du fait de leur âge et parce qu'ils se trouvent en Suisse, sans être accompagnés d'une personne investie de l'autorité parentale (...) »⁵⁹. Cette catégorie de jeunes doit être accueillie dans des lieux dits « spécialisés »⁶⁰ soumis à autorisation et surveillance, en référence à l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) et à la loi sur la protection des mineurs (LProMin). L'autorisation donnée au domaine MNA par la DGEJ est conditionnée à la garantie de l'existence d'un cadre favorisant le développement physique et mental des enfants, assuré grâce aux aptitudes éducatives de la direction comme du personnel engagé (art. 15, OPE). Dans le canton de Vaud, la PSE (2017) et la Directive Autorisation des institutions relevant de l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) (Directive R-09, 2022) réfèrent à ces cadres légaux.

Si l'âge constitue un facteur explicatif de la nécessité à mobiliser une politique de protection des mineur.e.s malgré le fait que les jeunes relèvent de l'asile, la reconnaissance des risques auxquels ils sont exposés et les situations de vulnérabilité qui peuvent en découler sont tout particulièrement considérés dans les recommandations de la CDAS. Les risques prémigratoires⁶¹ et postmigratoires⁶² méritent une attention particulière, eu égard de cadres internationaux (Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU, Quality4Children Standards pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe), nationaux (Constitution fédérale, notamment art. 11, 41, 67, OPE) et cantonaux (LProMin, PSE) en matière de protection des enfants, mais aussi, car il est reconnu que l'accumulation de facteurs protecteurs peut contrebalancer l'effet délétère des facteurs de risque⁶³.

L'analyse des référentiels et des discours internes au domaine MNA laisse peu percevoir une référence à une politique de protection des mineur.e.s. Plusieurs documents mentionnés comme servant de base au travail et à la vie au quotidien font référence à un cadre propre à l'asile : LARA, RLARA, AIS, ainsi qu'à la mission de l'EVAM, rappelée comme étant décrite dans la LARA. Il s'agit des référentiels suivants :

- guide assistance EVAM,
- guide d'application des sanctions suite à incivilités,
- marche à suivre (MAS) : Phase d'accompagnement_Admission et accueil d'un MNA transféré de foyer MNA en appartement éducatif,

⁵⁶ « Afin d'intégrer plus rapidement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire dans le monde du travail et la société, et de réduire ainsi leur dépendance de l'aide sociale, la Confédération et les cantons se sont entendus, en 2019, sur un agenda commun en matière d'intégration, qui définit des objectifs à atteindre et des processus à mettre en place » (Site de la Confédération suisse, consulté le 30 août 2023).

⁵⁷ Organisation suisse d'aide aux réfugiés (2021, janvier). *Standards minimaux pour l'hébergement des personnes requérantes d'asile. Prise de position de l'OSAR*. Berne : OSCAR, p. 9.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁰ Concept socioéducatif, p. 6.

⁶¹ Notamment l'exposition directe à la violence, les parents ayant vécu de la violence, le nombre d'événements traumatisant, la résidence en camp de réfugiés.

⁶² Notamment au niveau du processus d'immigration (processus de demande d'asile de longue durée, statut légal incertain), des facteurs socio-économiques (pauvreté, précarité), de l'absence de support familial (absence de famille), de l'absence de support communautaire (changements fréquents de domicile et d'école, discrimination).

⁶³ Pfarwallen, E., & Meynard, A. (2012). Être migrant et adolescent : quelles actions préventives proposer ? *Revue médicale suisse*. 8(345), 1272-1278.

takt.

- règles de vie foyers MNA,
- règlements de maison : foyer pour MNA,
- règlement des programmes d'activités.

Un référentiel fréquemment mentionné comme servant de cadre au travail au quotidien est la Marche à suivre (MAS) « Traitement des incivilités MNA ». Cette MAS fait indirectement référence à un cadre propre à l'asile étant donné qu'elle est rattachée au « Guide d'application des sanctions et des incivilités », lui-même annonçant compléter et préciser « les dispositions existantes dans l'article 83 LAsi, les articles 69 et 70 LARA et les articles 148 et ss du Guide d'assistance ». Elle est également rattachée au concept socioéducatif validé par le Conseil d'État.

Un référentiel servant de guide d'entretien avec les jeunes, nommée « Guide d'observation de la Première évaluation des ressources individuelles (PERI) » et utilisé un mois après l'arrivée du jeune est également mentionné par les collaborateurs.trices et les responsables. Celui-ci se réfère à la mission de l'EVAM, décrite dans la LARA, aux objectifs de l'ALS, ainsi qu'aux « cadres de références validés par la DGEJ et l'EVAM ».

Les règlements, règles, guides, sont à plusieurs reprises jugés intouchables par les collaborateurs.trices et les responsables qui y voient un cadre propre à l'asile et auquel le domaine MNA n'a autre choix que de s'y conformer. Les règles telles que l'autorisation d'accès à la cuisine, le cadre horaire pour la salle TV ou encore le droit au téléphone au moment du repas sont perçues par une partie du personnel comme étant de l'ordre d'un cadre cantonal indiscutable laissant peu de place à la remise en question. Cette représentation est erronée. En effet, à l'exception du règlement de maison : « Foyer pour mineurs non accompagnés » signé par le Conseiller d'État, M. Ph. Leuba (2021)⁶⁴ et d'une directive relative à l'administration de médicament coconstruite avec les partenaires médicaux, l'essentiel des documents régissant le fonctionnement et l'approche du domaine MNA est signé de manière interne par l'EVAM et, pour une partie, par le domaine MNA.

Cette représentation erronée peut s'expliquer par une méconnaissance du fonctionnement institutionnel suisse. En effet, une partie significative du personnel (responsables et collaborateurs.trices) est d'origine française et mentionne méconnaître le système suisse, tant au niveau de son organisation politique que du déploiement de ses politiques sociales.

Cette représentation d'une politique d'asile prenant le pas sur une politique de protection des mineur.e.s est différemment formulée à différents étages hiérarchiques au sein du domaine MNA : « La LARA s'applique » constitue en effet une réponse [redacted] ; « c'est les lois liées à l'asile ici, je sais plus lesquelles » : « on est dans le domaine de la migration, il y a un cadre spécifique à ça » [redacted]⁶⁵. Le référencement au cadre lié à l'asile serait alors plus fort que la protection des mineur.e.s et personne n'y pourrait rien. Pourtant, l'application de la LARA n'entrave pas le déploiement d'une politique de protection des mineur.e.s, tant elle renvoie (art. 48) justement à l'application de la loi sur la protection des mineur.e.s (soit la LProMin).

Les analyses des référentiels mettent également en évidence une approche du domaine MNA qui s'adresse aux jeunes avant tout au regard de leur statut de requérant d'asile ou de réfugié. Plusieurs règlements et fonctionnements EVAM construits initialement pour l'accueil et l'assistance octroyée aux adultes sont mobilisés avec les mineur.e.s, moyennant des adaptations qui ne témoignent que peu des besoins de protection des jeunes en raison de leur minorité et des risques multiples auxquels ils sont exposés. Ce propos ne doit pas laisser entendre que les besoins des jeunes MNA ne sont jamais considérés comme étant prioritaires au sein du domaine MNA. Il vise à relever que la posture générale déployée à partir des référentiels et des représentations construites à l'interne tend à placer le cadre, l'organisation et donc la structure en premier plan, relayant inévitablement l'intérêt et les besoins des jeunes au second plan.

La surreprésentation des référentiels et discours liés à une politique migratoire cadrant l'accompagnement des jeunes MNA au sein du domaine MNA doit être ici mise en perspective avec le déficit de références liées aux politiques de protection des mineur.e.s. En effet, les

⁶⁴ Si la pratique d'un règlement faisant force de loi par la signature du Conseiller d'État peut faire sens dans l'accueil des adultes, la nécessité de cette transposition au domaine MNA mérite d'être questionnée. Tout au moins, son maintien ne ferait sens qu'à la condition d'appliquer, en parallèle, une politique de protection des mineur.e.s davantage construite.

⁶⁵ Entretien collectif, [redacted] 15 mars 2023.

documentations internes mentionnées auparavant, construites pour et en partie par le domaine MNA, ainsi que les discours sur les normes régissant les pratiques au sein des lieux de vie ne font globalement pas référence aux normes ou recommandations en lien avec le domaine de la protection de l'enfance. Le concept socioéducatif (p. 9) mentionne pourtant des textes externes à l'EVAM, considérés comme significatifs pour la pratique quotidienne. On y trouve la Convention internationale des droits de l'enfant (CDE) / les recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) / le manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse du SSI. Aucun n'est mobilisé dans les discours au-delà de la responsable du domaine MNA qui mentionne l'existence des « recommandations CDAS » sans rendre visible si et comment ces dernières influencent la pratique et l'approche déployée à l'interne. Ce qui est par contre rendu visible, ce sont les marches à suivre (MAS) internes relatives à l'accueil des jeunes MNA. Il s'agit de procédures que les collaborateurs.trices sont tenu.e.s de suivre de manière à assurer d'une harmonisation des pratiques pour l'ensemble du personnel (notamment gestion de l'accueil, gestion des incivilités).

Ces MAS se déclinent souvent sous forme de check-list. Par exemple, la « Marche à suivre / Check list : phase d'admission et d'accueil » illustre combien l'accueil est une étape importante en termes de sécurisation du jeune, prenant en compte les informations à transmettre et la nécessité de coordination avec le réseau. Bien qu'importante, cette procédure demeure essentiellement logistique et ne témoigne pas plus que d'autres de points d'appui socioéducatifs pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes qui sont, par le fait même de leur parcours, en situation de vulnérabilité. Les discours du personnel éducatif témoignent de manière générale d'une surcharge d'étapes administratives venant bien souvent mettre de côté le travail socioéducatif qu'ils et elles souhaiteraient pouvoir réaliser davantage, notamment lors du processus d'accueil.

Les responsables et les collaborateurs.trices mentionnent à quelques reprises l'existence du concept socioéducatif. Celui-ci est considéré comme un point d'appui pour les responsables tout en étant reconnu comme peu utilisé en l'état. Il est mobilisé, selon eux-elles, via les MAS ou le guide d'observation autrement nommé « le PERI ». Il n'en est pas exactement de même pour le personnel qui perçoit généralement le concept socioéducatif comme un document non utilisé : un « document oublié », « mis dans un tiroir », « inutilisable », « sans intérêt [REDACTED] », « qu'on devrait regarder quand même, mais on n'a pas le temps », « essentiel, mais pas utilisé comme un outil »⁶⁶. C'est pourtant la mobilisation de ce référentiel qui permettrait une balance plus équilibrée entre référentiels propres à l'asile et référentiels propres au domaine de la protection des mineur.e.s. Le constat 24 aborde exclusivement la question de la mobilisation du concept socioéducatif.

Le présent constat sera inévitablement étoffé au gré des réponses données aux questions 2, 3 et 4. Ceci étant dit, nous mobilisons ici et de manière synthétique quatre concepts principaux provenant des « Standards pour le placement des enfants hors du milieu familial en Europe de Quality4Children », de manière à illustrer le déficit soulevé en matière de posture liée à la protection des mineur.e.s⁶⁷.

⁶⁶ Entretien collectif, personnel éducatif Chamby, 19 avril 2023. Entretiens collectifs, personnel éducatif Entrebois, 2 mai 2023. Entretiens individuels, personnel éducatif, 6 avril, 17 avril, 19 avril, 27 avril 2023.

⁶⁷ Aurait pu être mobilisés ici : les Recommandations CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile ; les Recommandations CDAS et COPMA relatives au placement extra-familial ; le Manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse. Guide pratique à l'usage des professionnels ; le Manuel de prise en charge des mineur.e.s non accompagnés en Suisse du SSI. Ces documents se complètent ; ils appuient, chacun à leur manière, sur l'importance à accorder en priorité aux besoins et aux intérêts des jeunes accueillis.

Concepts principaux	Argumentaire
Communication et participation	Il est relevé dans les standards l'importance d'une communication transparente et appropriée pendant le processus de placement hors du foyer familial. L'importance d'être écouté et de voir ses opinions prises en considération.
Considérations	<p>Il ressort de l'analyse des discours tant des curateurs.trices interviewé.e.s que d'une partie des éducateurs.trices que plusieurs jeunes considèrent que leurs demandes ne sont pas prises au sérieux par le personnel éducatif. Les jeunes s'approchent dès lors des curateurs.trices, afin que leurs demandes soient directement formulées au personnel éducatif, considérant qu'en ligne directe les chances d'être entendu.e.s sont minces. Plusieurs éducateurs.trices mentionnent que le personnel éducatif a peu de temps pour être à l'écoute des demandes, mais aussi qu'une partie du personnel prendrait peu au sérieux les demandes des jeunes.</p> <p>Cette perspective, partagée par des professionnel.le.s d'horizons différents, peut être illustrée au travers de la situation de « J ». Un courriel provenant d'un.e psychologue et adressé au domaine MNA (copie à certains partenaires externes) relève une stratégie de menace de sanction financière utilisée à l'égard de la jeune MNA ayant cumulé des absences au niveau de la formation interne de l'EVAM. La.le psychologue souligne que la jeune doit être considérée comme étant « un cas médical sérieux (...) qui demande un suivi étroit (...) ». Il.elle déplore avoir pris connaissance d'un courrier de menaces de sanction financière adressé à la jeune. Le.la psychologue termine le courriel adressé au domaine MNA par ces mots : « Inutile de vous préciser que l'adressage d'un courrier de ce type à une mineure n'est absolument pas adapté et que c'est sa curatrice qui devrait en être destinataire. L'impact sur sa santé mentale est négatif et, depuis, J. demande à ses éducateurs de déplacer l'ensemble de ses rendez-vous médicaux. À titre personnel, je ne travaille pas dans ces conditions où mes partenaires menacent une jeune qui a besoin de soins médicaux ».</p> <p>Le fait que les jeunes ne sont <i>a priori</i> pas crus par une partie du personnel au sein du domaine MNA ressort de plusieurs entretiens.</p>
Intervention des Services de protection de l'enfance	Il est relevé dans les Standards l'importance de trouver des solutions individuelles rapides et appropriées pour l'enfant et les fratries, ainsi que l'implication de la famille d'origine et le processus de suivi (p. 10).
Considérations	<p><i>Trouver des solutions individuelles, rapides et appropriées</i></p> <p>Il ressort de l'analyse que le domaine MNA témoigne de capacités significatives pour ouvrir des structures et proposer des places dans un délai rapide.</p> <p>Il ressort également et massivement que le lieu de vie choisi pour un jeune dépendra essentiellement des places à disposition et, compte tenu des flux migratoires importants, le choix ne sera que ponctuellement guidé par les besoins des jeunes. Ce point est problématique au regard de nombreux référentiels internationaux, européens, suisses et cantonaux⁶⁸ signifiant la nécessité d'agir dans</p>

⁶⁸ Cf. référentiels nommés en introduction de la présente question.

	<p>de la famille. Deuxièmement, la fille n'était pas « MNA » avant le 1^{er} septembre, puisque sa maman était présente sur le territoire. [REDACTED] le domaine portant justement le nom de « MNA » ne s'adresse pas aux jeunes accompagnés d'un parent. À ce titre et selon [REDACTED] le fait de ne pas entrer en matière sur une telle demande se justifie. Finalement, [REDACTED] fait référence à d'autres situations et contacts avec des parents en mentionnant que le domaine doit veiller à « couper court à des attentes de parents », et ne pas entrer dans « des choses qui ne sont pas tenables pour les jeunes et l'équipe ». Lors de cette discussion, nous ne parviendrons pas à comprendre ce que sont « ces choses ».</p> <p>Si la préoccupation de l'impact d'une telle visite sur les autres jeunes mérite une place dans la réflexion sur le comment faire, les autres argumentaires légitimant le refus ne semblent pas pouvoir être appliqués en la situation ; les besoins et intérêts de la jeune et de sa maman apparaissent comme non analysés et pris en compte.</p>
<p>Prise en charge</p>	<p>Il est relevé dans les Standards l'importance :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de construire la transition d'une forme de prise en charge à une autre, • des règles, des rituels, des limites pour la vie de tous les jours, • des relations stables, la création de liens d'attachement et de soutien.
<p>Considérations</p>	<p>Il ressort de l'analyse que le domaine MNA s'est organisé autour du besoin de soutenir le processus d'autonomie⁷¹. Le processus d'accompagnement est construit autour d'un ou plusieurs changements de lieux de vie, selon le degré d'autonomie acquis. La logique de passage d'un « foyer » à un « appartement éducatif » puis à un « appartement de transition » permettrait au jeune de vivre une évolution le conduisant peu à peu vers une plus grande autonomie. À l'exception de la direction de l'EVAM et de la majeure partie des cadres du domaine MNA, la quasi-totalité des discours (internes et externes au domaine MNA) concorde à dire que les transitions sont négligées, car les transferts sont fait, très fréquemment, de manière précipitée.</p> <p>Au regard des standards relevés dans ce point précis, il ressort également par les mêmes interviewé.e.s que les règles sont insuffisamment appliquées dans une logique éducative⁷². Les curateurs.trices et une partie significative du personnel soulignent que le relationnel et le dialogue ne sont que partiellement considérés comme des outils au quotidien par la hiérarchie. En ce sens, la présence forte d'intérimaires et de surveillants⁷³ provenant d'une entreprise privée peut laisser entendre que la relation durable entre le personnel et les bénéficiaires n'est pas au cœur de la stratégie déployée.</p>
<p>Vie après le placement</p>	<p>Il est relevé dans les Standards l'importance d'un.e référent.e qui puisse « aider l'enfant/le jeune adulte à prendre ses propres décisions et à établir une vie sociale, le/la préparer à une vie indépendante, et</p>

⁷¹ Notamment eu égard à l'AIS.

⁷² Pour un approfondissement, nous renvoyons le lectorat au traitement de la question 2.

⁷³ Le terme de surveillant est utilisé au masculin, compte tenu du fait que seuls des hommes occupent cette fonction au sein du domaine MNA, selon les propos relayés par les personnes interviewées.

	lui offrir le soutien et les conseils nécessaires après son placement » (p. 10).
Considérations	<p>L'autonomie est au cœur de la vision de l'EVAM. L'organisation du domaine MNA met en place des références, soit des professionnel.le.s qui portent une responsabilité dans le suivi des situations. En ce sens, l'organisation répond aux besoins des jeunes d'avoir une personne servant de repère et qui sera particulièrement impliquée dans le suivi et la coordination liée au parcours et au projet des jeunes.</p> <p>Pour accompagner le processus d'autonomisation, le domaine MNA a récemment ouvert des structures éducatives. Le développement de l'autonomie se fait par le passage d'un type de structure à un autre⁷⁴, selon le degré d'autonomie acquis. Comme le laissent entendre les Standards mentionnés ci-dessus, le développement d'une autonomie chez les jeunes se construit par le biais d'un travail de proximité et de soutien tout au long de l'accompagnement, mais aussi pendant et après la phase de placement, soit ici, après la majorité.</p> <p>Ce travail d'autonomie spécifiquement lié au passage à l'âge adulte se réalise dès lors possiblement partout au sein du domaine MNA. Ceci dit, il se réalise <i>a priori</i> particulièrement dans les appartements éducatifs et de transition, étant donné que ces lieux ont pour but de permettre aux jeunes d'expérimenter un plus grand accès à l'autonomie avant le passage dans le secteur pour adultes. Pourtant, les membres de l'équipe de Veytaux soulignent la grande difficulté à soutenir le travail d'autonomisation nécessaire au passage à la majorité, notamment pour deux raisons.</p> <p>Tout d'abord du fait du manque de temps à disposition : le travail administratif jugé massif, le taux d'encadrement jugé bas et la forte présence d'intérimaires conduit le personnel éducatif à traiter l'urgence et le quotidien avant de pouvoir réaliser un travail de proximité avec les jeunes dont ils ont la référence.</p> <p>Ensuite, l'arrivée en appartement éducatif de jeunes ne répondant pas ou peu aux critères d'autonomie minimale définis en amont par l'équipe amène les éducateurs.trices à se retrouver en difficulté pour soutenir les jeunes conformément à leurs besoins, dans un processus de passage à la majorité.</p>

La suite de l'analyse vient étayer ces quatre axes.

En conséquence et comme brièvement exposée, l'analyse liée à ces axes, ainsi que ce qui précède dans le présent constat, permet de mettre en évidence que l'approche du domaine MNA se centre sur le structurel. Les jeunes, les collaborateurs.trices et les partenaires externes doivent généralement s'adapter à la structure définie, au cadre posé et souvent perçu comme peu mobile.

Le personnel du SCTP en lien avec l'accompagnement des jeunes MNA, ainsi que [REDACTED] et la personne représentante du même service au sein du GT des cas complexes constatent le manque de flexibilité du système déployé et le fait que ce dernier soit davantage centré sur le fonctionnement défini par les cadres qu'orienté vers les besoins des jeunes. Le personnel du SCTP semble assister impuissant à cet état de fait qui est en désaccord avec l'orientation métier d'un accompagnement social de mineur.e.s ; la DGEJ se trouve en échec dans sa stratégie de surveillance⁷⁵, tout au moins jusqu'à juin 2023 où l'activation de la directive R-09⁷⁶ comme directive explicitement imputable au domaine MNA est affirmée comme telle par la DGEJ à l'égard du domaine MNA et de la direction de l'EVAM.

⁷⁴ Les trois types d'hébergement au sein du domaine MNA sont les foyers, les appartements éducatifs et les appartements de transition.

⁷⁵ Nous renvoyons le lectorat au constat 20.

⁷⁶ Directive R-09. Autorisations des institutions relevant de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE).

Il convient ici de rappeler que le domaine MNA est placé face à un défi d'accueil d'une ampleur certainement sans précédent ; que dès lors, l'orientation bénéficiaire mentionnée dans les standards constitue sans doute une visée momentanément illusoire dans un tel cadre d'urgence.

Ceci étant dit, le contenu de ce constat ne se réfère pas spécifiquement aux derniers mois ; il se base sur des propos et des documents faisant référence à la période 2020-2023. Il souligne également qu'au-delà du fait de pouvoir, de manière réaliste, placer l'intérêt des jeunes en priorité, c'est aussi et avant tout la qualité du dialogue qui semble manquer

Constat 3 : l'émergence d'appartements éducatifs en complément aux foyers pour mineur.e.s témoigne d'une tentative de répondre aux besoins des jeunes de vivre dans un univers à taille plus familiale dans une logique de soutien à l'autonomie ; ce dernier n'atteint toutefois pas les objectifs escomptés.

Le domaine MNA déploie depuis le courant de l'année 2022 des structures nouvelles pour l'hébergement des jeunes MNA, en complément des foyers et des appartements dits « de transition »⁷⁷. Il s'agit d'appartements dits « éducatifs » réunissant sous le même toit – ou à proximité – une douzaine de jeunes. Ce nombre est significativement inférieur à celui des foyers qui, chacun, peuvent accueillir plus de trente jeunes. Les appartements éducatifs sont des structures éducatives qui « peuvent être des appartements situés dans le même bâtiment ou à proximité ainsi que des maisons » (Concept appartements éducatifs MNA, 2022, p. 1).

Les équipes des appartements éducatifs sont également en charge de l'accompagnement des jeunes en appartements de transition. La stratégie visant à proposer des types d'hébergement à taille plus familiale que celle des foyers répond aux « Recommandations CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile », de proposer des logements qui permettent au mieux de soutenir l'autonomisation, soit de « développer les compétences sociales nécessaires pour la vie en société ». En ce sens, le mode de vie en appartement éducatif devrait « offrir la possibilité d'apprendre à endosser des responsabilités pour soi et pour autrui. » (p. 19).

La mise en place d'appartements éducatifs en 2022 répond à plusieurs enjeux et besoins urgents dans un contexte de crise migratoire extrêmement intense pour le domaine MNA. Le déploiement de ces appartements éducatifs répond prioritairement au besoin d'hébergement ; ce déploiement doit tenir compte, selon le « Concept appartements éducatifs MNA » (2022, p. 2), de la nécessité :

- d' « assouplir l'organisation et la gestion par rapport à celles des foyers afin de répondre aux importantes évolutions de flux auxquelles nous devons répondre »,
- d' « intégrer les constats sur l'adéquation et les difficultés des prestations d'hébergement et d'accompagnement actuelles par rapport aux besoins détaillés comme le besoin d'alternatives intermédiaires, entre un foyer et un appartement de transition »,
- « de diversifier l'offre de prestations, en intégrant les exigences de la politique socio-éducative du canton de Vaud en matière de protection des mineurs (PSE), de l'AIS et les besoins des bénéficiaires ».

Par cette prestation, « l'Evam se propose de répondre aux besoins d'augmentation du nombre de places disponibles au regard de l'évolution du flux des arrivées et de développement du travail d'autonomisation des bénéficiaires en créant des appartements éducatifs, à mi-chemin entre les foyers et les appartements de transition, diversifiant ainsi ses prestations d'hébergement et d'accompagnement pour les MNA » (concept appartements éducatifs MNA 2022, p. 2). En ce sens, un double besoin semble considéré par le domaine MNA, soit le besoin de lieux

⁷⁷ Les premiers appartements de transition ont vu le jour en 2014, dans le but de désengorger les foyers et de favoriser un travail d'autonomisation des jeunes proches de la majorité (concept socioéducatif, 2019, p. 23).

d'hébergement et le besoin de renforcer le processus d'accompagnement à l'âge adulte et donc à l'autonomie des jeunes.

Pourtant, à ce jour, cette prestation ne semble pas répondre de manière satisfaisante au besoin d'accompagnement à l'autonomie des jeunes, tant du point de vue d'une partie significative du personnel éducatif et des curateurs-trices que d'une partie des partenaires médicaux. Si le besoin d'hébergement est compris par toutes et tous, le sentiment que les jeunes sont passablement laissés à eux-mêmes semble partagé par plusieurs, à l'exception de la direction de l'EVAM et du domaine MNA qui, au contraire, y voit une prestation novatrice et adéquate.

Le présent constat, qui se réfère au lieu de vie des jeunes, sera également traité dans la réponse donnée à la question 4 qui concerne les projets des jeunes. Ceci étant dit, nous mobilisons ici et de manière synthétique cinq dimensions propres au concept des appartements éducatifs MNA 2022, qui méritent une attention particulière au regard de l'influence qu'elles ont tant sur le quotidien que sur les perspectives des jeunes. Ces cinq dimensions permettent par ailleurs de mettre en perspective deux regards quasi opposés sur une même prestation, à savoir celle des « appartements éducatifs ». D'un côté, le regard interrogatif et en partie sceptique d'une partie des interviewés sur les modalités de déploiement de ce type de prestation et son bien-fondé pour certains jeunes et plus encore pour les primo-arrivants. De l'autre, le discours [REDACTED] au sujet d'une même prestation.

Les items du concept, dégagé ci-dessous, sont traités à partir de l'analyse des dossiers, des PV des colloques et des entretiens collectifs et individuels.

Items du concept	Commentaire
<p>Le passage en appartement éducatif : l'idée d'une évolution graduelle</p>	<p>Ce projet déployé en 2022 propose « une évolution graduelle pour améliorer le besoin en accompagnement des jeunes et de mieux les soutenir dans l'acquisition de leur autonomie et indépendance » (p. 3).</p> <p>Dans plusieurs situations analysées via les dossiers et situations relatives tant à l'interne qu'à l'externe, l'évolution graduelle s'apparente davantage à des étapes obligatoires animées par un besoin de place qu'à un réel processus d'accompagnement à l'autonomie. Le déplacement des jeunes d'un foyer à un appartement éducatif ou encore d'un appartement éducatif à un appartement de transition ne semble pas s'opérer systématiquement en tenant compte d'une évaluation fine de l'autonomie des jeunes. Si les discussions semblent possibles au sein des équipes lorsque la pression pour libérer des places n'est pas forte, celles-ci semblent compliquées, voire parfois impossibles lorsque la pression pour faire de la place se fait sentir : « on fait notre marché, on y met nos arguments, des fois on gagne, des fois non », explique un membre de l'équipe éducative de Chamby pour illustrer comment se passent les discussions au sujet des jeunes dits « prêts être déplacés ou non ».</p> <p>Concernant les dossiers analysés, celui de H. est particulièrement éloquent sur ce point puisqu'il a vécu quatre transferts en dix mois (mai 2022 - mars 2023) [REDACTED] concernée a donné son accord pour chaque transfert en expliquant que lorsque le jeune témoignait son opposition, elle avait tenté et parfois réussi à « temporiser pour que le transfert soit retardé et que le jeune adhère », tout en mentionnant : « on a très très peu de marge de manoeuvre, même si oui, on doit donner notre accord. Des fois on doit signer alors que tout est décidé et le changement est presque déjà fait. Face au discours sur les flux, on n'a pas vraiment de poids ». Selon une partie du personnel éducatif du domaine MNA et les curateurs.trices, une voie possible pour maintenir un processus d'accompagnement graduel centré sur l'évolution du jeune et de ses besoins est le recours aux partenaires médicaux. Le discours de ceux-ci semble avoir un peu plus de poids [REDACTED]</p>

L'évolution graduelle pensée via le modèle des appartements éducatifs témoigne aussi d'une volonté de placer une étape entre les foyers et les appartements de transition. Les discours [REDACTED] interrogés sur ce point mentionnent bien que le passage d'un foyer à un appartement de transition n'est pas envisageable sauf exception, à savoir l'hébergement d'un jeune particulièrement autonome et très proche de la majorité.

Pourtant, la situation analysée de N. démontre que le passage du foyer [REDACTED] à un appartement de transition s'opère sans qu'il ne soit possible de savoir quels sont les critères ayant conduit à renoncer à l'étape des appartements éducatifs pour ce jeune. Dans le courriel de septembre 2022 [REDACTED] annonçant aux curateurs.trices la liste définitive faisant suite à des échanges avec certain.e.s d'entre elles.eux, il est également mentionné : « Bien que certains ne soient pas autonomes à 100%, l'équipe [REDACTED] sera tout à fait en mesure d'adapter l'accompagnement pour que ces jeunes puissent évoluer du mieux possible. ». Il n'est pas certain que cette mention concerne N. Ceci étant dit, pour la situation de N., l'équipe [REDACTED] n'aura pas été en mesure d'adapter suffisamment l'accompagnement puisque N. et ses colocataires se sont fait expulser de l'appartement en mai 2023, en raison du bruit généré et de l'insalubrité des lieux, insalubrité dénoncée par l'employé d'une entreprise externe à l'EVAM, de passage pour des travaux. Suite à cette expulsion, N. a directement été placé en foyer pour adultes, peu avant sa majorité. Pourtant, l'évaluation nommée « PERI » (première évaluation des ressources individuelles) non datée fait état de compétences dans la gestion des rangements et du nettoyage.

La volonté d'un passage d'un foyer à un appartement de transition sans passage par un appartement éducatif a été constatée pour d'autres jeunes via des courriels transmis par le domaine MNA au SCTP où sont listés des noms de jeunes pressentis pour un transfert. Bien qu'existants et parfois incompris, ces types de transferts sont toutefois jugés minoritaires.

Lorsqu'il est demandé aux membres de l'équipe [REDACTED] comment et dans quel cadre il est possible que des jeunes passent d'un foyer à un appartement de transition dont ils ont la responsabilité, la réponse est : « nous nous posons la même question que vous ». Lorsque cette interrogation est amenée aux curateurs.trices signataires du transfert, deux dimensions ressortent : le fait de ne pas avoir le choix, dans le fond ; le fait de ne pas pouvoir réellement remettre en question [REDACTED] signifiant que les jeunes seront pleinement accompagnés avec des moyens mis à disposition. Une fois le constat fait que l'accompagnement leur semble insuffisant, un nouveau transfert n'a jamais été mentionné comme étant une option sollicitée par le SCTP.

L'idée de permettre une évolution graduelle pour les jeunes par le biais d'un passage en appartements éducatifs est certainement valable pour plusieurs jeunes. La situation de S. en témoigne. Or, le fait de placer le structurel au centre⁷⁸ et d'associer l'évolution et l'autonomisation des jeunes à des changements de structures rend difficile, voire impossible, la pleine considération de la situation du jeune, ainsi que le respect de sa temporalité et de son besoin ou non de maintien de liens construits au sein de la structure.

En ce sens, le processus déployé survalorise l'autonomisation et ne prend pas suffisamment en compte la nécessité de favoriser la

⁷⁸ Cf. constat précédent.

	<p>stabilité des MNA et d'assurer la continuité, en référence, notamment aux recommandations de la CDAS⁷⁹.</p>
<p>Les critères d'admission aux appartements éducatifs</p>	<p>Les critères pour l'admission et la non-admission au sein des appartements éducatifs, selon le concept appartements éducatifs MNA 2022 sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • « 2 mois minimum d'accueil et d'accompagnement en foyer préalablement, en fonction du degré d'autonomie du jeune (la durée moyenne estimée en foyer est de 8 mois), • âgé de 16 ans à 17 1/2 ans, • le jeune est en mesure : <ul style="list-style-type: none"> o d'avoir une hygiène personnelle minimale (se laver, changer ses habits et sa literie), o de se présenter aux rendez-vous, o de demander de l'aide, d'appeler au secours, o de ne pas avoir besoin de présence 24/7 pour des besoins médicaux spécifiques (somatiques et/ou psy), o de se déplacer par ses propres moyens sans se perdre. <p>Les critères de non-admission : si l'un des critères ci-dessus n'est pas rempli ou si le jeune n'est plus MNA (l'un ou les parents sont sur sol suisse/vaudois) » (p. 4).</p> <p>Une fois encore, les critères d'accueil aux appartements éducatifs sont jugés respectés aussi longtemps que les places à disposition du domaine MNA le permettent. Dans un nombre jugé important de situations, les éducateurs.trices des foyers et de Veytaux soulignent que des jeunes passent trop rapidement en appartement éducatif. Pour le personnel des foyers, cela vient mettre à mal le travail d'autonomisation en cours en plaçant certains jeunes en échec, en raison de défis parfois trop ambitieux. Pour le personnel de Veytaux rencontré, ainsi qu'un.e éducateur.trice d'un autre appartement éducatif nous ayant contacté spontanément, cela vient mettre à mal la possibilité pour le personnel éducatif de travailler en proximité le processus de passage à la majorité. La présence de jeunes peu autonomes en structures éducatives conduit l'équipe à réaliser un travail administratif et d'accompagnement de proximité (cuisine, gestion des rdv, accompagnement à l'extérieur) avec un taux d'encadrement n'étant pas prévu pour cela⁸⁰. Pourtant, le concept mentionne bien que « L'objectif est de permettre aux jeunes de pouvoir acquérir une autonomie suffisante pour pouvoir, si la situation du jeune le nécessite, aller dans un appartement de transition (où la présence éducative est moindre) avant d'être en mesure, à sa majorité, de disposer des clés de lecture suffisantes pour s'intégrer de manière pérenne dans la société suisse. »</p>

⁷⁹ Recommandations CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile (2016).

⁸⁰ L'accès à des données claires en matière de présence terrain (horaires) fut particulièrement compliqué. De plus, une différence est perceptible entre les plannings reçus et les discours des équipes rencontrées. Selon les éducateurs.trices rencontrés [REDACTED] il y a, au niveau du personnel éducatif et pour 12 jeunes répartis sur 3 appartements :

- un.e éducateur.trice de 6h30 à 12h et deux éducateur.trices de 15h à 23h30,
- deux éducateur.trices se répartissent le week-end sachant que la présence éducative débute le samedi à 13h, avant cela, un surveillant est en charge des 3 appartements.

Deux fois par semaine, les éducateur.trices sont également chargés de travailler dans les appartements de transition de 16h00 à 21h30. [REDACTED] ces jours-là, un.e éducateur.trice est systématiquement en plus à l'horaire. Selon l'équipe rencontrée, il arrive occasionnellement que seul.e.s deux éducateur.trices soient à l'horaire avec la responsabilité des 3 appartements éducatifs et appartements de transition. [REDACTED] mentionne avoir demandé une présence en appartement de transition une troisième fois par semaine après que des jeunes se soient fait sortir d'un appartement en raison notamment de son insalubrité.

En plus de l'évaluation liée à l'autonomie des jeunes, le critère de l'âge constitue également un point de questionnement partagé par plusieurs professionnel.le.s interviewé.e.s que ce soit au sein du domaine MNA ou à l'externe. En effet, si l'âge de 16 ans semble avoir été un critère fort, partagé et respecté au moment de l'ouverture, il est également vécu comme possiblement écarté en fonction des besoins de place. L'analyse ne s'est pas penchée sur une complète analyse des dossiers permettant de corroborer ce discours. Il apparaît effectivement que la situation de S. montre qu'un transfert vers [REDACTED] a été effectué avant l'âge de 16 ans. Or, cette situation ne semble pas avoir été problématique pour le jeune selon le constat des professionnel.le.s [REDACTED] et de [REDACTED] concernée le considérant comme relativement prêt et demandeur de cette transition.

Il importe de mentionner que sur les quinze structures éducatives (réunissant chacune plusieurs appartements ou organisée au sein d'une maison), seules deux, soit Veytaux et Caroline, sont pleinement concernées⁸¹ par ce concept et ces critères précis [REDACTED] [REDACTED]. Treize structures éducatives ont toutefois été ouvertes plus récemment ; elles accueillent des primo-arrivants dès 14 ans tout en étant pourtant concernées par ce même concept d'autonomie.

L'un des enjeux centraux liés aux critères d'admission aux structures éducatives réside au niveau de l'accueil des primo-arrivants et de l'abaissement formel de l'âge des jeunes accueillis. En effet, le concept appartement éducatif MNA 2022 mentionne : « ce concept d'accompagnement sera également expérimenté auprès de jeunes primo-arrivants à partir de 16 ans. Les horaires de présence de l'équipe interdisciplinaire seront adaptés afin qu'un accompagnement 24h/24h soit garanti » (p. 3). Depuis 2023, des structures éducatives faisant partie de ce qui est nommé « appartements éducatifs » sont déployées à destination notamment de primo-arrivants dès l'âge de 14 ans. La réflexion permettant d'abaisser de 16 à 14 ans l'accueil des primo-arrivants ne fait pas l'objet d'une documentation tenant compte des enjeux relatifs au type d'accompagnement en fonction de l'âge.

[REDACTED] les prestations proposées via les appartements éducatifs sont indiquées et font sens pour les primo-arrivants dès 14 ans. Ce, d'autant plus que contrairement à Veytaux et Caroline, il y a une présence éducative en continu. [REDACTED] mentionne « on a testé prudemment la chose et on s'est rendu compte que c'était indiqué pour les 14 ans ». Ce discours ne peut pas être mis en correspondance avec les propos tenus par un.e éducateur.trice d'un appartement éducatif pour primo-arrivants (nous ayant contactés spontanément) indiquant que les moyens à disposition ne permettent pas de sécuriser les jeunes, encore moins de les accompagner de manière éducative⁸². Il n'est pas rare que les accueils de jeunes primo-arrivants se fassent dans des structures en cours d'ouvertures dans lesquelles les équipes ne sont pas encore pleinement composées ou organisées. Le travail de sécurisation est dès lors mis à mal. Les curateurs.trices, questionné.e.s sur ce point, voient un risque certain lié à l'abaissement de l'âge, en raison d'une présence éducative perçue comme moins forte. Bien que [REDACTED] affirme

⁸¹ En septembre 2023.

⁸² Ce commentaire doit tenir compte du fait que l'analyse n'a pas porté sur les appartements accueillant des primo-arrivants, notamment en raison du fait qu'en début d'analyse, ce type de prestation n'existait pas et leur déploiement futur n'a pas été indiqué par l'EVAM. Par ailleurs, les propos de l'éducateur.trice doivent être replacés dans un contexte d'ouverture récente de structure.

	<p>que le taux d'encadrement est le même qu'en foyer, le fait que les jeunes soient parfois répartis dans plusieurs appartements les laisse, de fait, souvent sans regard adulte à proximité, le ou les éducateur.trices étant dans d'autres appartements, en rdv extérieur avec l'un ou l'autre jeune ou encore en visite dans les appartements de transition. Le sentiment de solitude est effectivement un risque à considérer, selon le point de vue d'une partie des partenaires du domaine MNA.</p> <p>Les critères d'admission aux appartements éducatifs sont globalement perçus comme peu fiables, sujets à de multiples exceptions selon les décisions prises par la hiérarchie inévitablement animée par des enjeux structurels. Ces critères sont également considérés comme possiblement modifiables sans discussion de fond, même si cela vient possiblement dénaturer la prestation. En témoigne effectivement l'accueil de primo-arrivants de 14 ans dont les structures sont à ce jour concernées par un concept ne mentionnant pas cette ouverture possible, moins encore le cadre d'accompagnement spécifique lié à cette population par ailleurs spécifiquement vulnérable.</p>
<p>Le passage en appartement éducatif : une décision concertée</p>	<p>Le concept appartements éducatifs MNA 2022 mentionne : « Après une discussion en réseau (SCTP, médical et éducatif), l'EVAM et le SCTP décident du transfert des jeunes suffisamment autonomes (selon les critères définis) qui rejoindront les colocations en appartement éducatif » (P. 3). L'analyse des dossiers des jeunes pour lesquels une transition a eu lieu vers un appartement éducatif (ou un appartement de transition rattaché à une structure éducative) témoigne à une reprise (situation de S.) d'une décision concertée avec le jeune lui-même demandeur, [REDACTED]</p> <p>Pour les autres situations (soit ceux de H., M. & N.), il est possible de constater que [REDACTED] sollicitent effectivement le réseau concerné avec des propositions de transferts pour des jeunes identifiés comme étant prêts passer du foyer à un appartement éducatif. Le réseau est ainsi appelé à faire part de ses questions ou avis. Les dossiers de H., M. et N. mis à notre disposition ne laissent que peu entrevoir les réactions du réseau et il n'est dès lors pas possible de poser un constat précis sur le niveau de concertation autour des transferts des jeunes. Il est toutefois possible de dégager de l'analyse des dossiers que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la préoccupation de ne pas séparer certains jeunes au moment de ces transferts émane ponctuellement du réseau médical. La personne du domaine médical entendue sur ce point souligne que cette préoccupation reste peu prise en considération, compte tenu des contraintes de place. Ce point n'est pas anecdotique lorsque l'on sait que certains jeunes ont déjà vécu des ruptures relationnelles importantes en quittant des centres fédéraux où ils ont séjourné parfois plusieurs semaines et se sont liés avec d'autres jeunes ayant été adressés à d'autres cantons. La situation de N. arrivé à Zurich et y ayant tissé un réseau illustre ce point, • la manière avec laquelle les jeunes sont intégré.e.s dans le processus de décision n'est pas visible dans le cadre de l'analyse des dossiers. Il est possible de constater que des curateur.trices se préoccupent de savoir si et comment les jeunes ont été sollicité.e.s dans ce processus de décision sans trace de réponse sur ce point. Il est possible de constater, pour la situation de H., qu'après plusieurs mois d'opposition au transfert du foyer [REDACTED] vers une structure éducative, [REDACTED] écrit au réseau le 1^{er} juin pour dire qu'après un temps de réflexion H. accepte le transfert et que l'équipe a pu lever les inquiétudes. Dans le cahier de transmission interne à [REDACTED] il

	<p>est possible de lire que le 30 mai, le jeune est inquiet à l'idée de ce transfert puis qu'une rencontre [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] a permis d'expliquer les avantages et les inconvénients et qu'il ressort davantage de bénéfices. Sur ce point, une partie des éducateurs.trices interviewé.e.s des deux foyers soulignent que lorsque les jeunes sont opposés ou peu preneurs d'un transfert, ils ne sont pas déplacés de force. Par contre, il existe une stratégie visant à les persuader d'accepter, en leur nommant tous les avantages matériels et liés à l'autonomie. Cette stratégie, également identifiée et spontanément nommée par une partie des curateurs.trices, « fonctionne malheureusement bien avec les jeunes », selon un.e éducateurs.trice rencontré.e en entretien collectif. Sur le même point, un.e collègue souligne : « Mais le problème c'est qu'ils mettent de côté leurs appréhensions, les vraies raisons pour lesquelles ils ne voulaient pas changer. La peur, le besoin d'être entouré, le fait qu'ils ne sont pas sûrs d'arriver à se gérer. C'est difficile de dire non, ces points positifs j'en veux pas, ce que je veux c'est votre aide et votre présence. Ce sont des ados, ils ne vont pas faire ça ». Du côté du SCTP, le processus ayant conduit un jeune (décrit comme opposé au transfert) à l'accepter reste obscur : « on a pas beaucoup de transparence, on ne sait pas vraiment ce qui se dit en fait, même quand on demande, on a pas vraiment de réponse »⁸³.</p> <p>La participation effective, au sens de l'échelle de Michael T. Wright, Hella von Unger, Martina Block (2010)⁸⁴, soit les niveaux 6 et suivants de l'échelle, demeure peu ou pas visible au travers des données écrites ou verbales recueillies. Le concept stipule pourtant que la participation des jeunes se limite le plus souvent aux niveaux 3 à 7, à savoir essentiellement les stades préliminaires de participation. Sans généraliser les situations présentées précédemment à l'ensemble des accompagnements, il est toutefois possible d'émettre l'hypothèse que la logique visant à placer le structurel au centre conduit les responsables à n'accorder une place effective au point de vue des jeunes que dans la mesure où celui-ci ne risquerait pas de venir entraver la logistique. En ce sens et concernant les changements de lieu de vie, il est possible de considérer que dans de nombreuses situations, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (art.3) de la Convention internationale des droits de l'Enfant n'est pas ou peu considéré.</p> <p>S'il existe certainement des situations où la concertation, à savoir une mise en discussion avant la prise de décision, a pu être déployée entre l'EVAM, le-la jeune et le réseau, force est de constater que cette dimension ne semble pas présente lorsque les contraintes structurelles placent les responsables face à la nécessité de « faire de la place ». Au cœur de toutes ces contraintes bien compréhensibles et visibles liées au flux et au structurel, il semble manquer un « garde-fou », soit une fonction ayant pour mission de servir et se préoccuper des intérêts et des besoins des jeunes.</p>
<p>La présence éducative en appartement éducatif</p>	<p>Le concept appartements éducatifs MNA 2022 mentionne les présences suivantes :</p> <p>En semaine, présence :</p>

⁸³ Entretien individuel, curateur-trice SCTP, 31 août 2023.

⁸⁴ Cité au sein des recommandations de la CDAS et la COPMA relatives au placement extra-familial : Wright, M. T. (2010). Stufenmodell der Partizipation. In M.T. Wright (Ed.), *Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention* (p. 42). Hans Huber.

	<ul style="list-style-type: none"> • éducative de 6h30 à 12h et de 15h à 23h30, • du collaborateur administratif de 15h30 à 22h deux fois par semaine et de 16h à 18h trois fois par semaine, • de surveillants de 23h15 à 7h30. <p>Les week-ends, jours fériés, présence :</p> <ul style="list-style-type: none"> • éducative de 13h-23h30, • de surveillants de 23h15-15h15. <p>Il stipule par ailleurs que les jeunes bénéficient de prestations similaires en termes de suivi, de soutien et d'accompagnement de la part de l'équipe interdisciplinaire à celles décrites dans le concept socioéducatif, tout en développant concrètement les compétences pour tendre vers une vie plus autonome.</p> <p>L'idée d'une similarité des prestations en termes de suivi entre les foyers et les appartements éducatifs est également argumentée oralement [REDACTED] l'argumentaire ne considère toutefois pas le fait que les locaux sont souvent significativement différents de ceux d'un foyer et empêchent le personnel de voir et percevoir ce qui se passe, comme cela pourrait être visible dans un foyer tel que celui de Chamby et Entrebois. En effet, si certaines structures éducatives ressemblent à des petits foyers, plusieurs sont composées d'appartements parfois dans un seul petit immeuble, parfois localisées plus à distance (entrées d'immeubles différentes). Sans approfondir ce point tant l'analyse générale des appartements éducatifs n'est pas l'objet du mandat, il importe toutefois de mentionner que si les jeunes sont objectivement sans présence éducative 3h par journée en semaine⁸⁵, la présence effective d'adulte au sein de l'appartement demeure faible en raison de l'organisation des locaux, et ce, malgré le discours de la responsable du domaine affirmant que le taux d'encadrement serait strictement identique à celui d'un foyer.</p> <p>Au regard du personnel de Veytaux, mais aussi d'une partie des partenaires externes, la disponibilité du personnel éducatif au sein des appartements éducatifs est moins forte qu'en foyer, raison pour laquelle seuls les jeunes autonomes, mais aussi prêts à expérimenter une vie possiblement plus solitaire devraient y être placés.</p>
<p>Suivi des jeunes majeurs</p>	<p>Le concept appartements éducatifs MNA 2022 mentionne : « Le suivi des jeunes majeurs (ex-MNA) est individualisé. En fonction des possibilités, de ses besoins et sur la base d'un projet personnel, le jeune bénéficie d'un hébergement différencié : au sein de l'espace « Jeunes majeurs » des foyers, dans les appartements de transition qui dépendent du domaine MNA, dans les foyers pour adultes ou encore en appartement. Le suivi social est réalisé par les équipes foyer, les assistants sociaux de transition ou encore les assistants sociaux des foyers pour adultes, en fonction du lieu d'hébergement du jeune » (p. 1).</p> <p>Le regard sur l'accompagnement des jeunes majeurs est globalement partagé par toutes et tous. A ce jour et depuis plusieurs mois, voire années, le suivi des jeunes majeurs ne concerne plus du tout le domaine MNA. Les jeunes quittent le domaine MNA le jour de leurs 18 ans ou très peu après⁸⁶, occasionnellement un peu avant, sans</p>

⁸⁵ Pour les foyers n'accueillant pas de primo-arrivants.

⁸⁶ Si les responsables mentionnent que les jeunes ne sont pas déplacés le jour de leur anniversaire, une partie du personnel éducatif et du SCTP mentionne pourtant que la pratique demeure présente et qu'il leur faut parfois pour éviter un déplacement le « jour J ».

	<p>déploiement d'une continuité éducative et sans continuité « tout court ». En effet, bien que le transfert s'opère au sein de l'EVAM, le passage en foyer adulte placerait les jeunes dans la même posture que des primo-arrivants. En d'autres termes, les discours du personnel éducatif et des curateurs.trices soulignent de manière quasi unanime que malgré que le domaine MNA fasse partie de l'EVAM, la transition vers un foyer adulte n'est pas construite de manière à asseoir une continuité au sein de l'EVAM.</p> <p>En ce sens, cette partie du concept appartements éducatifs MNA, qui stipule que le suivi des ex-MNA dépend des possibilités, n'est pas (ou plus) d'actualité. Le suivi des jeunes majeurs est rendu possible, [REDACTED] aussi longtemps que les places et la disponibilité du personnel le permettent. La réalité migratoire actuelle ne permet pas d'offrir ce type de prestation.</p> <p>Ce point est repris au constat suivant relatif au suivi des jeunes majeurs au sein du domaine MNA.</p>
--	---

En définitive, la stratégie relative aux appartements éducatifs peut être vue comme une bonne idée, déployée en urgence. Elle aurait toutefois nécessité une remise en question rapide et le maintien de « garde-fous minimaux » assurant le sens durable de la prestation et la considération, en tout temps, des besoins des jeunes. Or, à ce stade, le besoin de places semble l'emporter sur tout ou presque, comme si aucun argumentaire ne saurait concurrencer l'évidence du flux migratoire.

Constat 4 : le concept socioéducatif est insuffisamment connu et mobilisé. Il ne constitue pas un outil de travail et n'est dès lors pas respecté

Ce constat est étayé tout au long du présent document, compte tenu du fait que les enjeux socioéducatifs traversent les quatre questions posées dans cet axe d'analyse. En complément de ce constat, nous renvoyons le lectorat aux réponses données aux questions 2 et 4 de cet axe d'analyse.

Le concept socioéducatif – Foyers – MNA, approuvé en juin 2019 par le Conseil d'État est le fruit d'un travail participatif réalisé par les équipes éducatives de l'EVAM, sous la direction de deux mandataires externes. Le développement d'un concept socioéducatif adapté à la population mineure accueillie a été demandé à la direction de l'EVAM, par les Chefs de département en charge de l'EVAM et du Service de protection de la jeunesse (SPJ)⁸⁷.

Le statut de ce document de 108 pages est multiple. Il pose un cadre relatif à l'organisation et au fonctionnement du domaine MNA, aux référentiels théoriques et valeurs venant sous-tendre les actions socioéducatives. Il expose également des difficultés de collaborations internes, ainsi que des axes de développement, autrement dit des recommandations. Ces éléments font de ce texte un document hybride. D'une part il s'agit d'un concept sur lequel les équipes doivent pouvoir s'appuyer. D'autre part, il s'agit d'un document faisant état d'un diagnostic de fonctionnement à un temps donné. Finalement il s'agit d'une sorte de document de travail entre les organes de l'État en attente d'une poursuite et d'un affinement du travail réalisé par l'EVAM, si l'on en croit la centaine d'axes de développement formulés (p. 97 & ss).

Avant de répondre à la question « dans quelle mesure le concept socioéducatif pour l'accueil des MNA au sein de l'EVAM est-il respecté dans l'accompagnement des jeunes », il importe de mentionner que le respect de ce document par le domaine MNA est un défi majeur pour deux raisons. Premièrement, le concept socioéducatif témoigne d'un accompagnement spécialisé en matière de travail social. Si c'est une bonne nouvelle sur le plan éthique, du droit de l'enfant et en matière de travail social, c'est possiblement contradictoire avec l'encadrement attendu du premier foyer MNA en 2006 soit « un encadrement intermédiaire entre celui des foyers d'éducation spécialisée du Service de Protection de la Jeunesse et celui des centres de premier accueil pour requérants d'asile » (anciennement FAREAS, actuellement EVAM), selon Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en sa séance du 20 janvier 2004 (p. 23). Deuxièmement, le concept socioéducatif témoigne d'une situation complexe. Il fait état de neuf difficultés constatées dans les collaborations à l'interne, toutes significativement entravantes dans

⁸⁷ Le SPJ deviendra la DGEJ au 1^{er} septembre 2020.

l'accompagnement des jeunes⁸⁸, ainsi que près d'une centaine d'axes de développement, autrement dit de recommandations. Il apparaît que beaucoup de choses sont à mettre en place dans un cadre de fonctionnement marqué par des difficultés importantes. La mobilisation et plus encore l'implémentation du concept impliquent dès lors des compétences socioéducatives, relationnelles et de leadership significatives pour relever ce défi et ce, qui plus est dans un contexte qui sera marqué, dès 2020 par la gestion du domaine MNA en période COVID.

Pour répondre à la question « dans quelle mesure le concept socioéducatif pour l'accueil des MNA au sein de l'EVAM est-il respecté dans l'accompagnement des jeunes ? », l'analyse dégage deux dimensions. D'une part, la dimension subjective, à savoir si le concept constitue un outil connu et mobilisé pour le maintien d'une ligne d'action cohérente au sein des foyers. D'autre part, la dimension objective, à savoir comment le concept est appliqué sur les points spécifiques liés à l'accompagnement. Le propos lié à cette dimension objective implique de considérer que le mandat d'analyse ne visait pas à observer les pratiques sur le terrain, à interroger les jeunes, pas plus que d'enquêter sur l'ensemble des dossiers des jeunes. L'analyse offre donc à voir un regard inévitablement partiel tout en ancrant les pistes explicatives dans des données croisées⁸⁹ jugées dès lors hautement probables.

Le concept socioéducatif relatif à l'accompagnement des MNA au sein de l'EVAM constitue une référence centrale pour plusieurs acteurs.trices. Nommons ici essentiellement :

- la DGEJ qui est chargée d'assurer le suivi et l'évolution des axes de développement mentionnés ; qui est chargée de s'assurer de l'application du concept. Il est à noter que le concept dont il est ici question a été élaboré en étant piloté par un comité composé du directeur de l'EVAM, d'un membre de la direction de l'EVAM, du chef de l'UPPEC (DGEJ) et des deux mandataires externes mentionnées précédemment⁹⁰,
- le SCTP, signataire de la Convention de collaboration entre le SCTP et l'EVAM relative au placement de mineur.e.s non accompagné.e.s dans les foyers, appartements éducatifs et de transition MNA de l'EVAM. Il est en effet stipulé que « L'accompagnement se base sur le concept socioéducatif et les documents de référence de l'EVAM (...) » (p. 4),
- l'ensemble du personnel du domaine MNA, toutes fonctions confondues, qui y trouve une ligne directrice tant au niveau de la mission, des valeurs, des modes de fonctionnement internes aux équipes, avec les jeunes, etc. En d'autres termes le concept socioéducatif cadre et assure la cohérence des actions en lien avec la commande de l'État et les exigences en matière de protection des mineur.e.s.

De manière quasi unanime, les professionnel.le.s de terrain rencontrés, toutes fonctions confondues (éducateurs.trices, surveillants, encadrants cuisine, intendance, personnel administratif) affirment ne pas mobiliser le concept socioéducatif dans leur pratique au quotidien. Si toutes et tous semblent connaître son existence, une grande partie pense de pas connaître son contenu ou alors deviner que des thématiques centrales, telles que l'admission ou le passage à la majorité sont thématiques. Les éducateurs.trices et surveillants les plus ancien.e.s soulignent que le concept a été mobilisé en 2019 et 2020 puis « mis dans un tiroir ». « On nous dit qu'il est en réécriture » ; « il paraît qu'il est repensé, mais on nous dit ça depuis longtemps » ; « c'est notre philosophie, notre cadre. Mais on ne s'y réfère jamais »⁹¹.

Une partie des éducateurs.trices et surveillants rencontrés mentionnent que le concept a été transposé en « marches à suivre » (MAS) et en « check list » plus claires et plus faciles à utiliser ;

⁸⁸ « Difficultés constatées dans les collaborations internes : [redacted] - D'importantes discordances de visions et de conceptions dans l'accompagnement éducatif des MNA dans leur quotidien - D'importantes différences de compréhension des situations vécues avec les jeunes et dans les attitudes éducatives à adopter - Un ralentissement, voire une impossibilité dans l'application des changements proposés par l'équipe éducative - [redacted] (processus de subjectivation à l'adolescence) - Un fonctionnement en « Silo » qui n'est plus adapté au concept socio-éducatif de prise en charge actuel. - Une coordination des informations carencée pour réaliser le travail auprès des jeunes dans une cohérence socio-éducative - De fréquents problèmes de collaborations qui nécessitent d'importantes médiations de la part des responsables de foyer - Un important nombre de personnes qui interviennent auprès des jeunes ce qui rend le suivi de leurs accompagnements très complexes » (Concept socioéducatif, 2019, p. 17).

⁸⁹ Cf. processus de triangulation des données, présenté en chapitre 4.3.

⁹⁰ En référence au concept socioéducatif, p. 94.

⁹¹ Expressions issues de divers entretiens individuels et collectifs du personnel éducatif de Chamby et d'Entrebois.

cela semble être à la fois cadrant, pratique, facilitant. Le concept ne serait dès lors pas mobilisé, mais des documents, tels que des MAS viendraient en partie le remplacer.

Du côté de la hiérarchie du domaine MNA, [REDACTED] mentionnent la difficulté à mobiliser et implémenter un document de cette ampleur et le besoin de le retravailler. [REDACTED] soulignent que la démarche est en cours et qu'elle est ralentie, voire mise en pause, en raison de la surcharge de travail liée aux flux migratoires. [REDACTED] exprime dans un courriel de février 2023 que « le travail de revisite de ce document est en cours. Une version 1 intégrant les premières évolutions et modifications est en préparation pour le début de l'été. Celle-ci sera davantage synthétique, ne comportant que des éléments de concept tout en faisant référence aux documents terrain tels que les marches à suivre, les guides (...) ». En septembre 2023, aucune nouvelle version n'a pu nous être transmise.

Sur la base du concept socioéducatif, à des fins de clarté et sans doute pour séquencer le travail à réaliser avec les jeunes accueillis, [REDACTED] en concertation avec d'autres cadres⁹², a défini un ensemble de documents, dont certains sont effectivement nommés « marche à suivre » (MAS), que les professionnel.le.s sont tenu.e.s de suivre. Le guide d'observation de la Première évaluation des ressources individuelles, nommé « PERI », les MAS en lien avec l'accueil et l'accompagnement éducatif ou en lien avec le traitement des incivilités, sont, aux yeux de l'ensemble du personnel du domaine MNA rencontré, les outils de travail que le personnel doit respecter. En effet, les MAS et le guide d'observation nommé « PERI », mais plus encore, l'ensemble des règlements et documents à remplir sont perçus comme non seulement obligatoires, mais aussi difficiles, voire impossibles à remplir en discussion. À titre d'exemple, le PERI est jugé, par plusieurs, comme étant un document insuffisamment connecté avec les réels besoins d'informations dont les professionnel.le.s de l'éducation et du social auraient besoin en début de processus d'accompagnement des jeunes. Il est par ailleurs estimé par certain.e.s éducateur.trices que le PERI, utilisé un mois après l'arrivée du jeune, devrait davantage constituer un outil utile à la construction de la relation qu'être axé sur l'évaluation technique, telle qu'identifier si un jeune a contracté des dettes, eu des sanctions financières depuis son arrivée ou encore évaluer son degré d'autonomie dans la gestion des nettoyages de sa chambre ou du foyer. Le fait de pouvoir remettre en question la pertinence de ce document est inenvisageable selon les collaborateur.trice de terrain interviewé.e.s.

Considérer ces documents⁹³ comme une transposition du concept en outils pragmatiques revient à vider ledit concept de sa substance. En effet, le concept reflète les nuances et l'agilité nécessaires à l'action avec des adolescent.e.s, les valeurs attendues au cœur des actions éducatives et la constitution du lien, outil premier du personnel éducatif. Or, les MAS sont essentiellement procédurales et ne peuvent prétendre maintenir la substance du concept socioéducatif ou incarner les valeurs signifiées dans le concept⁹⁴. Elles conduisent par ailleurs à une perte d'agilité pourtant essentielle à l'action éducatif en situation complexe, comme c'est le cas dans l'accompagnement des MNA. Cette agilité traduit pourtant une capacité d'adaptation des professionnel.le.s et conduit ces derniers à proposer des actions innovantes, dans le sens où elles sortent du cadre. Si l'agilité est nécessaire dans le domaine du travail social c'est aussi parce qu'elle renvoie à la capacité d'agir en situation, soit face à l'inattendu et à agir malgré les doutes inévitables quant à la validité ou la justesse des actions entreprises avec les jeunes⁹⁵.

À ce stade, il est dès lors possible d'affirmer que le concept tel que construit en 2019 ne guide pas suffisamment les actions socioéducatives ; que les documents mis en place pour contourner sa mobilisation conduisent à une perte d'agilité et de regards réflexifs dans le travail réalisé au sein du domaine MNA ; que la démultiplication des référentiels auxquels le personnel du domaine considère devoir se référer est jugée si dense qu'elle génère du flou : « De par la surcharge de travail, par le manque d'espace de communication, les règles floues, il y a tous les

⁹² Les modalités de la démarche participative dans la construction des documents demeure flou. L'analyse n'a toutefois pas cherché à approfondir davantage ce point.

⁹³ L'analyse d'une partie de ces documents se fait dans les réponses apportées aux prochaines questions.

⁹⁴ À savoir : l'égalité de traitement entre tous les jeunes, la solidarité, la socialisation, la tolérance, la confiance, l'empathie, la bienveillance.

⁹⁵ L'incertitude, les dilemmes, l'agilité et la prudence au cœur des pratiques du travail social sont particulièrement bien exposés dans l'ouvrage : Kuehni, M. (2019). *Le travail social sous l'œil de la prudence* (Ed.). Schwabe Verlag.

éléments pour créer des tensions. [...]. Aujourd'hui on est une équipe nouvelle, mais avec beaucoup de compétences, des gens qui travaillent avec rigueur et pourtant cela ne fonctionne pas. Il nous manque la base. Le concept, je pense »⁹⁶.

Constat 5 : les développements prioritaires attendus du domaine MNA dans le concept socioéducatif de 2019 restent, pour une partie, à réaliser.

Le concept socioéducatif mentionne un ensemble de travaux jugés prioritaires que les personnes en charge de l'accompagnement des jeunes MNA au sein de l'EVAM étaient tenues de réaliser entre juin 2019 (moment de la validation du concept) et courant 2020 (concept socioéducatif, p. 103). Les objectifs cités sont les suivants, par ordre de priorité selon les délais sur l'année 2020 :

- définir, dans le cadre de la réorganisation de l'EVAM, les compétences décisionnelles, les rôles, les places et les compétences métiers des professionnels dans les foyers (cahiers des charges),
- développer les différents aspects de la prévention des conduites à risque par une plus grande implication des éducateurs qui se trouvent en première ligne et directement impliqués au quotidien dans la relation aux jeunes,
- identifier des aménagements (attribution des espaces, équipements) destinés à sortir de la logique de « lieu d'hébergement » pour développer une logique de « lieu de vie » plus proche des besoins des MNA, y compris des cuisines éducatives séparées des cuisines pour le secteur adultes, pour favoriser certains apprentissages essentiels à l'autonomie et permettre aux jeunes de mieux se sentir participatifs et responsables dans la vie collective du foyer. La mise en œuvre fait l'objet d'un calendrier ultérieur,
- sur la base du projet « transition ex-MNA » et des expériences de la prise en charge des jeunes majeurs en foyer, formaliser les modes d'accompagnement socio-éducatif de la transition entre la minorité et la majorité, adaptés aux besoins spécifiques de cette population et aptes à éviter les ruptures dans les parcours de ces jeunes,
- formaliser les responsabilités et les processus lors de crises. Dans ce cadre, définir le cahier des charges, la composition et le fonctionnement d'une « cellule de crise ». Délai : 30.06.2020,
- développer un concept spécifique dans la prise en charge des filles MNA, y compris une réflexion sur des espaces communs qui leur sont dédiés.

L'ensemble de l'analyse réalisée tant pour l'axe « gouvernance et management » que « pratiques éducatives et d'accompagnement » permet de poser un regard sur la manière avec laquelle les objectifs cités semblent avoir été traités par le domaine MNA⁹⁷. L'analyse repose sur les objectifs tels que formulés, sans éventuelles informations complémentaires venant détailler la situation d'avant 2020 ou encore le contenu des travaux attendus.

Définir, dans le cadre de la réorganisation de l'EVAM, les compétences décisionnelles, les rôles, les places et les compétences métiers des professionnels dans les foyers (cahiers des charges).

Le « domaine MNA » est le fruit d'une réorganisation de l'EVAM nouvellement déployée début 2020. Au regard des partenaires de la santé et de la formation, la clarification des rôles des cadres et de l'organisation des personnes de référence constitue une plus-value importante au niveau de la collaboration *pour* et *autour* des jeunes MNA. Un travail de collaboration semble avoir été facilité grâce à une structuration, dès 2020, et une volonté de collaboration avec le réseau de santé concerné par les jeunes MNA.

La clarification des rôles et des compétences métiers semble avoir donné place à la notion « d'équipe interdisciplinaire » réunissant les éducateurs.trices, surveillants, encadrants cuisine, personnel de l'intendance et personnel administratif. Le choix de ces corps de métier pour

⁹⁶ Entretien individuel, personnel éducatif, 27 avril 2023.

⁹⁷ [REDACTED] fait état d'un processus de « revisite » des axes de développement mentionnés dans le concept socioéducatif, en collaboration avec [REDACTED]. Aucune feuille de route ou PV liés à ce travail n'a pu nous être transmis.

travailler dans les lieux d'accueil des jeunes MNA précède la réorganisation de 2020 ; ceux-ci étant décrits dans le concept de 2019⁹⁸.

Or, au regard des collaborateurs.trices non éducatifs interviewé.e.s (surveillant, encadrants cuisine, personnel de l'intendance et personnel administratif), les cahiers des charges ont évolué vers une implication plus grande dans le travail fourni directement en proximité avec les jeunes. Cette représentation corrobore avec les cahiers des charges de ces fonctions dont les dernières versions datent de 2022. Des attentes relatives à un travail actif de soutien au développement de l'autonomie des jeunes MNA sont formulées à l'attention de ces corps de métier, attentes moins présentes dans le descriptif des postes qu'au sein du concept socioéducatif. De manière unanime et toutes fonctions confondues, le personnel ayant les fonctions citées au sein des foyers d'Entrebois et de Chamby mentionne que les attentes à leur égard dépassent ce pour quoi elles pensent avoir été initialement engagées. Ces attentes dépassent par ailleurs et surtout ce pour quoi elles se sentent compétentes. Cette modification de leur rôle semble avoir eu lieu au cours de ces dernières années, soit après la réorganisation de 2020.

La totalité du personnel dont il est ici question souligne ne pas être éducateur.trice et ce, malgré les formations auxquelles elles ont participé au sein de l'EVAM, souvent avec intérêt. Une forme de porosité des rôles justifiée par la logique interdisciplinaire ou intermétiers [REDACTÉ] ne semble, dans le fond, pas réellement être en lien avec les compétences propres au personnel non éducatif. Celui-ci n'en fait pas (ou très peu) état auprès de la hiérarchie, car plusieurs mentionnent souhaiter ne pas mettre en péril leur poste. Cette perspective se reflète également et tout autant chez la majorité des surveillants interviewés dont le rôle de proximité et d'engagement attendu dans le quotidien est particulièrement significatif. Tout en appréciant la proximité avec les jeunes, la volonté de rester surveillant et non pas éducateur (ni « éducateur bis ») est fortement exprimée en entretien. Cela semble toutefois peu, voire pas abordé avec la hiérarchie, considérant le thème comme non discutable.

L'EVAM souligne sur son **site que** « les requérants mineurs non accompagnés (RMNA) (...) bénéficient d'une protection particulière et d'un encadrement spécifique du fait de leur vulnérabilité. (...). De par leur minorité et leur situation, ces jeunes sont vulnérables. Ainsi, ils bénéficient d'une protection et d'un accompagnement spécifique ». En ce sens, la présence de corps de métiers différents visant à soutenir le personnel éducatif en assurant une collaboration intermétiers au sein des foyers est une perspective positive et qui fait sens en termes de figures adultes auprès des jeunes. Or, [REDACTÉ] et au sein des cahiers des charges, tel que vécu, par le personnel support⁹⁹ et les surveillants, l'implication dans l'accompagnement des jeunes brouille les pistes quant au rôle spécifique des éducateurs.trices et celui des autres corps de métier. Alors que les éducateurs.trices souhaiteraient être davantage sur le terrain pour créer du lien et utiliser celui-ci pour travailler les objectifs posés, les surveillants exposent pour certains que leur investissement auprès des jeunes est de plus en plus attendu tant les éducateurs.trices sont accaparés par du travail administratif. S'il est évident que la présence de surveillants dans le domaine de la protection des mineur.e.s implique une posture de proximité et de construction relationnelle, le sens de cette fonction auprès des MNA n'apparaît pas de manière évidente. La mobilisation de cette fonction semble davantage répondre à une logique inscrite dans l'accueil des adultes ou dans des événements ponctuels et passés où des jeunes témoignaient de comportements agressifs. Or, en questionnant les différents protagonistes sur les comportements des jeunes MNA accueillis au cours de ces deux dernières années, force est de constater qu'à quelques exceptions près, les discours soulignent que les jeunes sont particulièrement calmes.

⁹⁸ La notion d'interdisciplinarité pour réunir ces corps de métier ne correspond pas à ce qui est habituellement entendu en matière d'équipe interdisciplinaire dans le domaine du travail social et de l'éducation spécialisée. En effet, cette notion se base sur une approche holistique des bénéficiaires reconnaissant les enjeux les concernant. Pour les jeunes MNA : social et éducatif, santé globale, formation, juridique, relationnel. En ce sens, le terme « inter-métier » correspond davantage à la constitution actuelle de l'équipe que la notion d'interdisciplinarité.

⁹⁹ Nous utilisons ce terme usuel pour qualifier le personnel de l'intendance, administratif et les encadrants cuisine.

Développer les différents aspects de la prévention des conduites à risque par une plus grande implication des éducateurs qui se trouvent en première ligne et directement impliqués au quotidien dans la relation aux jeunes.

Le domaine MNA a mis en place plusieurs formations pour le personnel du domaine MNA. L'analyse n'a pas cherché à porter un regard sur l'ensemble des contenus, sur le personnel concerné ou sur le processus de soutien à l'implémentation des connaissances. Un regard précis sur le travail réalisé ou non en lien avec cet objectif n'est dès lors pas réalisable. Il est toutefois possible de souligner deux aspects : premièrement le fait qu'un processus de formation interne est mis en place en collaboration avec les partenaires médicaux ; qu'il concerne l'ensemble du personnel et toutes fonctions confondues ; qu'il touche en partie la question des conduites à risque, notamment les risques suicidaires. Deuxièmement qu'au-delà des formations déployées, l'implémentation des connaissances et leur mobilisation sur le terrain ne fait pas l'objet d'un processus clair. Compte tenu des engagements actuels multiples et du nombre significatif d'intérimaires et de la présence limitée des responsables sur le terrain, l'implémentation des connaissances théoriques pourrait probablement passer à l'attrape. En effet, toute formation transforme la pratique, à la condition que les connaissances soient incorporées et transposées à un niveau d'équipe et non à un niveau individuel. La prévention efficace implique un travail concerté d'équipe basé notamment sur l'observation, l'analyse, la relation et la collaboration. Or, les dynamiques collectives identifiées au sein des équipes des foyers¹⁰⁰ témoignent peu de ce cordon sécuritaire nécessaire à la prévention des risques¹⁰¹.

Identifier des aménagements (attribution des espaces, équipements) destinés à sortir de la logique de « lieu d'hébergement » pour développer une logique de « lieu de vie » plus proche des besoins des MNA, y compris des cuisines éducatives séparées des cuisines pour le secteur adultes, pour favoriser certains apprentissages essentiels à l'autonomie et permettre aux jeunes de mieux se sentir participatifs et responsables dans la vie collective du foyer.

Le périmètre du mandat d'analyse ne permet pas de commenter cet objectif.

Sur la base du projet « transition ex-MNA » et des expériences de la prise en charge des jeunes majeurs en foyer, formaliser les modes d'accompagnement socio-éducatif de la transition entre la minorité et la majorité, adaptés aux besoins spécifiques de cette population et aptes à éviter les ruptures dans les parcours de ces jeunes.

La volonté de pallier aux risques liés au passage à la majorité conduit l'EVAM à mettre en route, dès mars 2018, un projet pilote nommé « Jeunes Majeurs » au sein des foyers MNA. Sur une base volontaire pour les jeunes et avec une « Convention cadre Jeune Majeur », le projet vise à permettre de poursuivre l'accompagnement de certains jeunes au sein du domaine MNA et de travailler « l'autonomie nécessaire leur permettant de se projeter dans la vie » (concept socio-éducatif, p. 24-25). Ce projet étant réalisé sans ressource supplémentaire en termes de personnel, il a été jugé intenable et stoppé [REDACTED]

Cette décision ne semble pas avoir fait l'objet d'une réflexion commune avec les partenaires (DGEJ, SCTP notamment). Pourtant la transition à la majorité pour les jeunes MNA placés au sein du domaine MNA est sans aucun doute la dimension la plus fragile de l'accompagnement des jeunes. C'est également l'étape qui place les jeunes dans des situations à risque majeur de détresse psychique. Cette fragilité était déjà identifiée au moment de la rédaction du concept : « Tous les professionnels en lien avec les mineurs non accompagnés et ceux qui deviennent adultes s'accordent à mettre en évidence les ruptures (trop) brutales que le système actuel leur impose : rupture de prise en charge, de suivi, de statuts, d'assistance financière, d'hébergement, etc. [...] Ces ruptures ont comme effets potentiels : une fragilisation du jeune adulte, et donc une vulnérabilité accrue, mais aussi une perte des acquis, et donc pour finir une mise à mal de son intégration » (p. 92.). Si le passage à la majorité est un défi qui se retrouve également pour les jeunes non MNA placés en institution, un ensemble d'enjeux risque fortement de se cumuler chez les jeunes MNA, à savoir notamment le possible déficit d'entourage et de ressources externes, la gestion des traumatismes, les différences culturelles, la charge administrative ou encore les questions liées à leur statut.

¹⁰⁰ Cf. constat 12 relatif à un fonctionnement cloisonné.

¹⁰¹ Cf. constat 7 relatif au travail « en silo ».

Le domaine MNA déploie des assistant.e.s sociaux.ales de transition (AST) depuis 2019¹⁰² dont l'intervention vise à pallier à un manque constaté au niveau du passage des jeunes MNA à la majorité. Selon les co-responsables du pôle social Accompagnement Migrants et Appartement (AMA), le dispositif est un bout de réponse au risque de rupture et cherche à assurer un fil conducteur entre la minorité et le passage à la majorité avant de pouvoir passer le relais à d'autres AS des foyers adultes. Cette prestation jugée plutôt pertinente par les éducateurs.trices ne modifie pas le fait qu'à l'âge de 18 ans, les prestations socioéducatives s'arrêtent et que les jeunes, désormais majeurs, se retrouvent sans le soutien dont une immense partie d'entre eux auraient besoin. En effet, alors que le transfert d'un statut juridique (de mineur.e) à un autre (adulte) s'opère automatiquement à 18 ans, les besoins des jeunes en matière de soutien et d'accompagnement ne sont pas comblés, non pas uniquement en raison de leur parcours et de leurs situations complexes, mais en raison de la maturité cérébrale qui ne se termine qu'aux alentours des 23 à 25 ans¹⁰³. L'âge juridique et l'âge biologique ne s'accordent pas, générant des conditions de vie inappropriées et des difficultés psychiques, sociales et relationnelles majeures.

En guise de préparation à la majorité, le domaine MNA déploie également des prestations en appartements dits « de transition » visant à permettre aux jeunes d'expérimenter, dès l'âge de 17 ans et jusqu'à 18 ans maximum, l'expérience d'une autonomie nécessaire une fois la majorité atteinte. La très faible présence éducative en appartement de transition¹⁰⁴ interroge sur la plus-value de cette prestation pour les jeunes MNA tant l'intérêt socioéducatif n'est pas apparent. En effet, pourquoi ne pas laisser en appartement éducatif et éviter ainsi un nouveau transfert ? Sans que cela ait été formulé, la seule réelle plus-value de cette prestation semble être économique¹⁰⁵.

Il est urgent de considérer le passage à l'âge adulte comme un processus au long cours et non une étape¹⁰⁶ ; comme une transition qui se construit et non un simple transfert ; comme un passage pour lequel les jeunes sont inégalement équipés. Si la responsabilité de cet enjeu majeur dans l'accompagnement des MNA ne peut reposer sur les seules épaules du domaine MNA¹⁰⁷, il semble toutefois important qu'une avancée telle que la mise en place du « concept socioéducatif pour les jeunes majeurs » (concept socioéducatif, 2019, p. 90) ne soit pas abandonnée par la seule décision du domaine MNA sans concertation avec les partenaires de l'État. En effet, l'impact de cette décision sur les jeunes et les instances dépasse la direction du domaine MNA.

Formaliser les responsabilités et les processus lors de crises. Dans ce cadre, définir le cahier des charges, la composition et le fonctionnement d'une « cellule de crise ».

Le périmètre du mandat d'analyse ne permet pas de commenter cet objectif.

Développer un concept spécifique dans la prise en charge des filles MNA, y compris une réflexion sur des espaces communs qui leur sont dédiés.

Au niveau des locaux, le foyer d'Entrebois n'accueille plus de filles depuis février 2023. Le foyer de Chamby accueille encore des filles. Elles ont « des chambres à part avec une salle de bain à part », [REDACTED]. Des appartements éducatifs et de transition sont exclusivement réservés aux filles. [REDACTED] ces appartements ne seront pas attribués à des garçons, même s'il devait ne plus y avoir de place dans d'autres structures.

Le concept spécifique à la prise en charge de filles MNA n'a pas été construit. [REDACTED] mentionne que cet axe de développement ne fait pas sens [REDACTED]

¹⁰² Né du projet pilote « ex-MNA ».

¹⁰³ Golse, B. (2011). À propos du concept de neuro-psychanalyse. Commentaires de l'article de J. Dayan et B. Guillery-Girard. *Adolescence*, 3, 467 - 477.

¹⁰⁴ Cf. note de bas de page 80 pour un commentaire relatif à la présence éducative au sein des appartements de transition.

¹⁰⁵ Le périmètre du mandat d'analyse n'a pas visé à analyser le fonctionnement des appartements de transition. Le bref propos qui se rapporte à cette prestation se base sur les témoignages oraux spontanés en lien avec cette prestation, ainsi que sur la présence éducative en lien avec cette prestation qui nous a été communiquée [REDACTED]

¹⁰⁶ En ce sens, le déménagement le jour de l'anniversaire est à exclure. Cette pratique était jugée possible, voire courante il y a quelques mois, moins fréquent en 2023, selon trois entretiens collectifs réalisés avec les équipes de Chamby, Entrebois et Veytaux).

¹⁰⁷ Aussi longtemps que l'Etat n'aura pas mis en place une stratégie visant à accompagner et soutenir les jeunes de 17 à 25 ans en situation de fragilité en tenant compte notamment de la maturation cérébrale, le passage à la majorité sonnera comme le risque d'un renforcement des vulnérabilités et de la perte des acquis antérieurs.

« On n'accompagne pas un genre, on accompagne des individus » [REDACTED] souligne également l'urgence de modifier la partie du concept socioéducatif liée aux spécificités féminines (p. 57) qui mentionne : « La question du genre est cependant à considérer et la situation des jeunes filles non accompagnées demande une attention particulière. Les raisons pour lesquelles elles fuient leur pays sont souvent différentes de celles des garçons telles que la prostitution, le mariage forcé, les contraintes ou les législations discriminatoires. Elles sont les premières à être victimes du trafic d'êtres humains à des fins sexuelles, les premières à être exploitées, les premières à perdre leur enfance et les dernières à être inscrites dans les écoles et elles sont, paradoxalement, moins nombreuses à fuir leur pays d'origine ou à arriver en Europe. Leur trajectoire migratoire avant leur arrivée peut être souvent plus traumatisante en raison des violences, des mutilations sexuelles ou des mariages forcés. Ces risques qui touchent spécifiquement les femmes sont par ailleurs plus importants lorsqu'il s'agit de mineures non accompagnées. ». [REDACTED] il y a là une « hiérarchisation des traumatismes » qui doit être enlevée du concept.

Le fait qu'une partie des MNA, en raison de son genre, vive une situation de vulnérabilité spécifique méritant une réflexion conceptuelle particulière venant nourrir le concept ne fait sens [REDACTED] Le refus fait consensus, le discours est si arrêté qu'il ressemble à une forme de dogme, une affirmation qu'en aucun cas le domaine MNA n'entrera dans cette manière de penser jugée inégalitaire pour l'ensemble des jeunes, voire au détriment des traumatismes subis également par les garçons. Or, le fait d'avoir « une attention particulière » comme le mentionne le concept ne veut pas dire avoir une attention plus grande ou une attention au détriment d'autres jeunes. Cela veut dire avoir un regard avisé et expert, capable d'anticiper et de prévenir différentes formes de conséquences, grâce à une approche holistique.

Dans les mêmes entretiens réalisés de manière individuelle, la question des relations affectives entre jeunes MNA au sein des foyers est abordée [REDACTED] Il nous est alors expliqué que si le foyer d'Entrebois n'accueille plus de filles depuis début 2023 c'est parce qu'il y a eu une situation « ingérable qui a mal tourné », « des jalousies », « du harcèlement », « beaucoup de pressions mises sur les filles »¹⁰⁸. Les décisions qui ont suivi sont :

- déplacer l'ensemble des filles (concernées ou non par la situation) vivant à Entrebois en appartement éducatif, dans une logique de protection des pressions qu'elles pourraient vivre,
- décider que les relations affectives ou amoureuses au sein des foyers ne sont pas tolérées ; que les jeunes qui ne tiendraient pas compte de cela seraient déplacés, après avoir été informés.

Au sujet du deuxième point, [REDACTED] il est clair [REDACTED] qu'il n'est pas possible d'accepter que des relations affectives ou amoureuses ne se déploient au sein des foyers. [REDACTED] invoque deux raisons : d'une part pour une question de « transgression symbolique », à savoir le fait que le foyer est comme une maison et que les jeunes vivant sous le même toit n'ont symboliquement pas à être en couple. Il s'agit là d'un point de vue personnel non étayé par de la littérature ou des concepts venant signifier les risques psychiques encourus pour les jeunes vivant une relation dite « de couple » ou « amoureuse » avec un.e autre jeune hébergé.e sous le même toit. D'autre part, en raison d'enjeux culturels qui génèrent des tensions fortes entre les jeunes et des pressions qui peuvent être mises spécifiquement sur les filles. Ce point souligne effectivement une double spécificité à laquelle est confronté le domaine MNA, à savoir la très grande différence entre le nombre de filles et de garçons, ainsi que la gestion des codes cultures propres aux relations affectives et amoureuses entre les jeunes et les pressions que peuvent subir chacun.e et notamment les minorités (à savoir les filles). À elle seule cette double spécificité souligne l'importance et la nécessité de conceptualiser la prise en charge de filles MNA dans un univers d'accueil où les garçons sont surreprésentés.

Les deux décisions en janvier-février 2023 n'ont pas été prises de manière concertée avec le personnel du foyer d'Entrebois interviewé sur ce point. Le sens et le bien-fondé de ces décisions ne sont pas partagés par toutes et tous. Sans se prononcer sur le choix du changement de lieu

¹⁰⁸ Propos issus des entretiens individuels avec une partie des responsables, 30 mars 2023.

de vie pour les jeunes filles concernées, la dynamique de leadership et de gestion des situations complexes en matière de travail social interroge. D'une part la généralisation des décisions : toutes les filles déménagent est mise en application sur du court terme / aucune relation affective ou amoureuse n'est tolérée. D'autre part, l'absence de travail mis en œuvre, en parallèle des décisions prises, pour répondre aux difficultés et besoins d'accompagnement que ces situations ont mis en lumière. Bien que [REDACTED] mentionne continuellement qu'un travail, qu'un accompagnement, qu'un dialogue est réalisé avec les jeunes, aucune illustration de ce que cela veut dire n'est accessible, ni oralement¹⁰⁹, ni dans les dossiers. Ce qui est visible reste uniquement les décisions généralisées prises sur la base de situations spécifiques, non comprises et portées par l'ensemble des équipes. Que les décisions prises soient les bonnes ou non, il importe ici de relever qu'aucun contenu n'est avancé pour expliquer, montrer ou illustrer si et comment le fond du problème est traité, à savoir, les relations affectives entre les jeunes dans un cadre fort d'interculturalité.

6.1.1.3 Considération générale

En étant situé au sein d'un établissement dont la mission est l'accueil et l'assistance aux demandeurs d'asile et aux personnes réfugiées, le domaine MNA est, de fait, placé au cœur des politiques migratoires. Malgré le public mineur accueilli et les contraintes légales que cela induit, la place accordée aux cadres de référence propres à la protection des mineur.e.s demeure insuffisante. La posture générale déployée à partir des référentiels et des représentations construites à l'interne tend à placer l'organisation des lieux d'hébergement en premier plan, relayant inévitablement l'intérêt et les besoins des jeunes au second plan. Cette réalité se rend particulièrement visible par la contrainte de déplacer les jeunes de structure en structure, soit en raison de besoin de place, soit en raison de leur évolution en matière d'autonomie. Le besoin de continuité et dès lors les risques inhérents aux transitions sont peu considérés et peu verbalisés par les cadres du domaine MNA comme étant des points de vigilance à avoir. La gestion faite des flux migratoires et de l'urgence de l'accueil génère des transferts de jeunes MNA d'un lieu de vie à un autre, sous couvert d'un discours provenant [REDACTED] mettant en avant le renforcement de l'autonomie.

En considérant que le domaine MNA dépend uniquement du DEIEP, sans alignement avec le DJES, l'EVAM considère que la Politique socioéducative cantonale en matière de protection des mineurs (PSE, 2017) de la DGEJ ne s'applique pas. En la matière, l'EVAM déploie ses actions dans l'irrespect de l'OPE et la LProMin».

Le concept socioéducatif dense, ample et hybride ne se prête pas à une mobilisation au quotidien. La volonté de la direction du domaine MNA de transposer le concept en « marches à suivre » (MAS) et en *check-list* est favorable à l'uniformisation du fonctionnement interne. Ceci étant dit, ces documents ne reflètent aucunement la nature socioéducative du concept pensé dans une logique d'accompagnement spécialisé. Le concept socioéducatif pour « les jeunes majeurs » décrit dans le concept socioéducatif de 2019 a pleinement été écarté des pratiques. Cette décision prise par le domaine MNA mérite d'être reconsidérée, en concertation avec les partenaires étatiques.

6.1.1.4 Recommandations

R1 : développer, dans le cadre de la DGEJ, la capacité à prêter main-forte au domaine MNA par la mobilisation (occasionnelle) de structures spécialisées de la PSE, dans des situations bien spécifiques (ex. troubles psychiques, suspicion de déficience intellectuelle, phobies scolaires) touchant des difficultés rencontrées par des MNA de plus de 14 ans.

R2 : développer une organisation interne au domaine MNA où les missions, tâches et responsabilités propres à la logistique (notamment la recherche de locaux, la mise en adéquation des locaux avec les normes bâtiments inhérentes à l'obtention d'autorisation) et les missions, tâches et responsabilités propres à l'accompagnement socioéducatif sont portées par des personnes différentes.

¹⁰⁹ Ni via le personnel éducatif ou les responsables, ni via les curateurs.trices.

R3 : revoir le concept socioéducatif en évitant le côté hybride (enlever les axes de développement, les constats et les difficultés) pour en faire un véritable document de référence des pratiques.

R4 : développer un concept d'accompagnement des filles MNA comme demandé dans le concept socioéducatif, tout en y intégrant, de manière plus large, une réflexion sur la gestion des relations affectives entre jeunes au sein du domaine MNA.

R5 : considérer les appartements de transition comme des structures à destination des jeunes ex-MNA de 18-25 ans (actuellement 17-18 ans) ; formaliser, en concertation avec les partenaires étatiques, un accompagnement « jeunes majeurs » mis en œuvre au sein du domaine MNA, éventuellement en collaboration avec le secteur AMA.

R6 : penser l'accompagnement des jeunes MNA en limitant les changements de lieux de vie et en plaçant la continuité et les besoins de stabilité des jeunes au cœur des décisions concertées avec le SCTP.

R7 : revoir la dotation en matière de présence éducative effective dans les appartements éducatifs en concertation avec la DGEJ ; en tenant compte de l'organisation des locaux, du besoin de présence des jeunes et des attentes envers les collaborateurs.trices en matière de soutien à l'autonomie.

R8 : développer ou renforcer la connaissance des cadres du domaine MNA en matière de normes relatives au travail social et de connaissances des politiques sociales en Suisse ; de leadership et de travail éducatif avec les adolescents. Exclure ou soumettre à condition l'engagement de cadres sans formation de base en sciences sociales.

6.1.2 Question 2 : Comment les choix d'action lors de situations de tension, de désaccord, de conflits entre les adultes et les jeunes respectent-ils le cadre d'action posé dans le concept socioéducatif et comment ces choix s'ancrent-ils dans une perspective éducative favorisant le sentiment de sécurité et le développement du jeune ?

6.1.2.1 Contexte

Pour répondre à cette question, nous avons procédé à une analyse :

- du concept socioéducatif, des pièces issues des dossiers de certains jeunes¹¹⁰,
- des règlements et procédures internes au domaine MNA relatives à la gestion et l'accompagnement des comportements perturbateurs, des situations de transgressions provenant des jeunes ou des adultes, ainsi que des situations de désaccords et de conflits,
- des PV de certains colloques et assemblées internes aux foyers,
- des discours du personnel du domaine MNA et des partenaires externes relatifs à la gestion et l'accompagnement des situations de transgression.

L'analyse s'appuie sur diverses notions théoriques liées aux dynamiques adolescentes et aux mécanismes des conflits. L'adolescence est ici abordée dans une perspective essentiellement sociologique et anthropologique qui la considère comme une période de transition entre l'enfance et l'âge adulte, où, sans critère d'âge précis et indépendamment des cultures, s'expérimente une forme d'autonomie, conjuguée avec une forme non négligeable de dépendance¹¹¹. La recherche active de construction de soi et d'expérimentation définit l'adolescence comme une période d'oscillation entre autonomie et fragilité allant de pair avec l'émergence du processus d'individualisation propre à cette période de vie¹¹². Dans ce cadre, la transgression volontaire ou involontaire de normes et de règles sert au processus d'expérimentation, de construction identitaire et d'autonomisation¹¹³. Par ailleurs, dans une

¹¹⁰ Voir chapitre 4 : déroulement du mandat d'analyse et méthodologie.

¹¹¹ Galland, O. (2010). Introduction. Une nouvelle classe d'âge ? *Ethnologie française*, 40(1), 5-10.

¹¹² Heurgon, É. and G. Macher (2010). Les rythmes de vie des adolescents dans le Val-de-Marne: une démarche de prospective partagée. *La jeunesse n'est plus ce qu'elle était*. J. Hamel, C. Pugeault-Cicchelli, O. Galland and V. Cicchelli. Rennes, Presses Universitaires de Rennes : 245-262.

¹¹³ Le Breton, D. (2016). *Corps et adolescence*. Fédération Wallonie-Bruxelles de Belgique.

perspective neurologique, les capacités cognitives nouvelles des adolescents leur permettent de remettre en question les décisions¹¹⁴, dans une logique d'individuation et de distanciation du monde adulte.

Un conflit désigne « une situation où des personnes ont la conviction que leurs aspirations respectives sont incompatibles (...). Cela peut potentiellement générer des comportements hostiles, des affrontements, des joutes (ou pas, en particulier en cas de résignation ou de renoncement)¹¹⁵. Un désaccord n'est pas un conflit en soi. Il peut basculer en conflit s'il est répété, durable et qu'il active des émotions. Ceci étant dit, le désaccord demeure une dynamique importante et nécessaire au développement des relations : le droit au désaccord constitue un point important dans le développement d'un climat de sécurité psychologique¹¹⁶ et mérite dès lors une place au sein des organisations et des relations interpersonnelles. La notion de conflit implique théoriquement une opposition mutuelle, or, dans les situations opposant des adolescent.e.s aux adultes, les conflits peuvent être unilatéraux, car les adolescents peuvent ne pas exprimer ouvertement leur désaccord, compte tenu de la relation hiérarchique et de pouvoir en présence¹¹⁷.

L'analyse croise dès lors les données recueillies sur le terrain et les connaissances théoriques propres à l'adolescence, aux conflits et au sentiment de sécurité. L'analyse ne cherche pas à traiter de situations spécifiques prédéterminées avec le mandant ; elle vise à dégager une dynamique de gestion et de traitement des situations de tension, de désaccord et de conflit sur la base de situations et d'expériences extraites des données écrites et orales listées précédemment.

6.1.2.2 Constats

Constat 6 : le cadre posé via les règlements et les procédures liées aux sanctions génèrent et renforcent les dynamiques de tensions

Le domaine MNA s'est doté d'un ensemble de réglementation et de procédures régissant le fonctionnement interne, les droits et devoirs, ainsi que les conséquences au non-respect du cadre posé. En ce sens, le domaine MNA témoigne d'une volonté pertinente de clarification du cadre et des sanctions dans un environnement ayant le défi de réunir plusieurs jeunes contraints à vivre ensemble et d'amener nombreux professionnel.le.s fixes et intérimaires aux fonctions et formations différentes¹¹⁸ à travailler ensemble¹¹⁹.

Quatre documents internes au domaine MNA sont considérés par le personnel du domaine MNA interviewé comme des outils pour la gestion des situations de tension, soit en exposant les devoirs des jeunes MNA, soit en régissant le cadre d'action des collaborateurs.trices lors des transgressions :

- le règlement de maison : Foyer pour mineurs non accompagnés,
- les « Règles de vie du foyer MNA d'Entrebois » et les « Règles de vie du foyer MNA de Chamby »,
- marche A Suivre (MAS) « Traitement des incivilités »,
- le « Guide d'application des sanctions suite à incivilités ».

En plus des documents cités, méritent d'être retenus les documents suivants :

- liste des sanctions suivant incivilités,
- directive interne_ Abus de personnes adultes sur mineur.e non accompagné.e hébergé.e en structure MNA de l'EVAM, du 01.06.2022.

¹¹⁴ Smetana, J. G. (1986). "Adolescents' and parents' reasoning about actual family conflict. ." *Child Development* 60, 1052-1067.

¹¹⁵ Slimec, A., & Sepiéter, M. (2021). *Médiation interne. Comment les organisations gèrent les conflits avec succès*. Dunod.

¹¹⁶ Edmondson, A. (2003). Managing the risk of learning: psychological safety in work teams. In M. A. West, D. Tjosvold, & K. G. Smith (Eds.). *International Handbook of Organizational Teamwork and cooperative Working* (pp. 255-276). John Wiley & Sons.

¹¹⁷ Collins, W. A., & Laursen, B. (1992). Conflict and relationships during adolescence. In C. U. Shantz & W. W. Hartup (Eds.). *Conflict in child and adolescent development* (pp. 216-241). University Press.

¹¹⁸ Notamment : éducateurs.trices, surveillants, encadrants cuisine, collaborateur.trice.s administratifs.ves.

¹¹⁹ Les foyers de Chamby et d'Entrebois peuvent chacun accueillir une trentaine de jeunes ; ils réunissent un nombre important de collaborateurs.trices titulaires et de personnel intérimaire.

Les quatre premiers documents cités sont formulés dans une logique coercitive plutôt surprenante dans un accompagnement de mineurs.

« Le règlement de maison : Foyer pour mineurs non accompagnés », du 1^{er} janvier 2022, signé par le Conseiller d'État en fonction le 12.11.2021, fait force de loi [REDACTÉ] Il se base essentiellement sur la LARA et la RLARA. Parmi les 18 articles signifiant principalement les devoirs et obligations des jeunes MNA, l'art. 16 liste plusieurs interdits et notamment « c. tout comportement agressif, menaçant ou violent » ; « d. tout comportement irrespectueux ou manquement aux règles de bienséance et de savoir-vivre ». Sans remettre en question l'importance d'un règlement de foyer accueillant des mineurs, cette illustration souligne la considération relative de l'expérience adolescente des jeunes accueillis, ainsi que les nombreux enjeux culturels pouvant amener à un.e mineur.e à agir hors des règles dites de bienséance et de savoir-vivre. Ce, d'autant plus que le présent règlement n'est pas associé à une documentation mobilisée ou connue par le personnel venant spécifier ce qu'est un comportement irrespectueux, un manquement aux règles de bienséance ou de savoir-vivre, laissant ainsi cela à la libre appréciation à chaque professionnel. Cette « libre appréciation » est confirmée par les éducateurs.trices et les surveillants rencontrés, à savoir que les divergences de perception sur le caractère irrespectueux ou transgressif d'un comportement est jugé courant et peu, voire pas discuté par manque de temps et manque d'habitude à débattre autour de ces questions.

L'art. 17 mentionne que l'établissement inflige une sanction proportionnée à la faute, à la nature et à la gravité de l'infraction en tenant compte de l'âge, « sauf cas grave nécessitant des mesures immédiates, l'établissement avertit au préalable le résident en lui précisant ce qui lui est reproché, le comportement attendu de sa part, ainsi que les sanctions auxquelles il s'expose s'il ne se confirme pas aux infractions qui lui sont faites ». Une logique d'accompagnement de la transgression se fait ici sentir : dimension essentielle à l'accompagnement des mineur.e.s. Cette logique d'accompagnement à la transgression suite à des incivilités ou au non-respect des règles ne se retrouve que peu dans les documents internes complémentaires à ce règlement et exposés ci-dessous ; une logique de sanction est en effet très présente dans les pratiques décrites par le personnel du domaine MNA rencontré.

Le règlement de maison s'inscrit dans une dynamique plus générale de guide, règles, et marches à suivre peu incarnés dans une logique d'accompagnement de mineur.e.s inscrits dans un processus de passage à l'âge adulte. Pour ce constat, nous retenons :

les « Règles de vie du foyer MNA d'Entrebois » et les « Règles de vie du foyer MNA de Chamby ». Malgré leurs intitulés, ces documents informent des valeurs portées et attendues de l'ensemble du personnel du domaine MNA ; il mentionne également que ces règles peuvent évoluer et que ce n'est qu'après qu'une erreur ou un manquement se soit reproduit malgré les explications multiples données par le personnel que la marche à suivre « Traitement des incivilités » sera déployée. Or, dans les pratiques décrites par la très grande majorité du personnel de terrain de Chamby et de manière plus nuancée par le personnel d'Entrebois¹²⁰, le déploiement immédiat de la MAS « Traitement des incivilités »¹²¹ est attendu de la part de la hiérarchie, de manière à éviter toute interprétation du comportement qui viendrait générer une inégalité de traitement entre les jeunes.

En effet, ces règles propres aux foyers de Chamby et Entrebois sont, pour la partie relative au comportement et au langage, ou à la tenue vestimentaire, formulées avec une importante subjectivité : « Les jeunes doivent avoir une bonne attitude générale à l'intérieur du foyer comme à l'extérieur (école, formation, travail, voisinage...) » « être poli et respectueux (pas d'attitudes non verbales désobligeantes : gestes déplacés, regards, etc.) ». « Pas de pantalons baissés ni de décolletés provocants ». Si ce document peut faire sens pour des dimensions objectives de vie au foyer, telles que les horaires des repas, l'accès à certains espaces, ou encore les conditions pour s'absenter une nuit, il n'apporte aucune plus-value au niveau de la gestion des

¹²⁰ Cela corrobore les discours [REDACTÉ] rencontrés en entretiens individuels, au sujet de la MAS en question et, plus globalement, de l'accompagnement des transgressions. Une latitude quant à son application semble effectivement davantage envisageable dans le discours [REDACTÉ]

¹²¹ Dont la dernière révision date du 1^{er} février 2023.

comportements des jeunes, au contraire. Il donne en effet l'illusion de l'existence d'une norme générique de la politesse et du respect considérant que le personnel très hétérogène (personnel éducatif fixe, personnel intérimaire, surveillants fixes, surveillants d'une entreprise privée, encadrants cuisine, personnel de l'intendance et personnel administratif, responsables) sera harmonisé quant à la représentation des comportements attendus. Dans la pratique, des divergences de points de vue sont présentes et jugées fréquentes par le personnel de terrain générant des tensions au sein des adultes, mais aussi et surtout avec les jeunes.

Le « *Guide d'application des sanctions suite à incivilités* » est un document EVAM destiné aux majeurs et aux mineurs. Il a été édité en 2018, soit avant la formalisation du « domaine MNA ». Il propose notamment une typologie des sanctions destinées aux jeunes MNA pour tout comportement contraire à la loi, aux règlements, directives ou instructions. L'analyse et la décision reviennent, selon le présent guide, aux responsables. Ce document est un non-sens en matière de travail social avec des mineur.e.s. Pour commencer, il catégorise les incivilités en trois types (type I, type II, type III) sans tenir compte du contexte de l'incivilité. Le contexte d'une action de transgression est pourtant central dans l'analyse de celle-ci. Ensuite, il détermine des types de sanctions qu'il associe selon le type d'incivilité. Des restrictions d'accès, des pertes de droit à des prestations ou des suppressions financières sont listées sous forme de catalogue de choix. La marge de manœuvre du personnel éducatif est réduite, au regard de ce document. Finalement, si la gravité des faits, la récidive et la situation personnelle « des contrevenants » (*Guide d'application des sanctions suite à incivilités*, p. 2) doivent être prises en compte pour déterminer le type de sanction à prendre, toute incivilité constatée par un membre du personnel doit être signalée au plus tard dans les 24 heures via un rapport d'incivilité ou sous toute autre forme écrite au/à la responsable du foyer avec copie à l'adresse email spécifiquement dédiée aux « incivilités ». En d'autres termes, « tout comportement contraire à la loi, aux règlements et directives ou aux instructions, que cela soit dans les locaux de l'établissement, leurs alentours immédiats ou dans le cadre d'une activité organisée par l'EVAM » et constaté par le personnel doit générer une réaction, minimalement sous forme de notification écrite, qui sera enregistrée dans le « répertoire client du mineur » par le Secrétariat de direction (p. 8). Par ailleurs, « les incivilités sont documentées dans le fichier de suivi des incivilités (qui recense l'ensemble des incivilités sur l'année) accessible via l'Intranet » ; en l'occurrence accessible à l'ensemble du personnel de l'EVAM.

En résumé, selon le guide d'application des sanctions suite à incivilités, toute incivilité génère une réaction qui aura, pour le-la jeune, des conséquences significatives. En effet, la notification d'une conduite dans un registre général à l'institution est une conséquence importante, même s'il n'a pas, de surcroît, une sanction qui lui est infligée. Une des conséquences de ce traçage des conduites des jeunes serait la possibilité d'accès à ce fichier pour le personnel du pôle placement, en charge de trouver un logement aux MNA jeunes majeurs. Selon le personnel éducatif entendu, ces professionnel.le.s internes à l'EVAM regarderaient le nombre de rapports d'incivilités des jeunes avant d'attribuer une place. Le nombre de rapports d'incivilités d'un jeune n'indique pourtant pas « son degré d'incivilité » étant donné qu'un nombre significatif de rapports d'incivilité est généré pour des retours tardifs¹²². Nous n'avons pas cherché à vérifier l'utilisation ou non des rapports d'incivilités par le pôle placement, car le simple fait que l'accès aux rapports soit possible pour cette entité (ou d'autres) constitue un risque faisant du rapport une sanction à part entière. Or, le rapport n'est à ce jour pas considéré comme une sanction, mais une étape préalable à l'identification ou non d'une sanction. Il s'agit là d'une inconsidération de l'impact symbolique et pragmatique d'un rapport marquant un comportement répréhensible, venant placer les jeunes face à une double peine.

Un travail d'adaptation et de mise à jour de la liste des sanctions présentes dans le guide a été réalisé à l'interne pour donner lieu à un document nommé « liste des sanctions suivant incivilités ». Ce dernier témoigne d'une logique similaire à celle exposée précédemment, soit orientée « faute - sanction », autrement dit « action-réaction ». Ce document présente l'intérêt de clarifier certaines incivilités (ex : comportement irrespectueux ; autres infractions au règlement de maison). Il démontre donc d'une prise de conscience de la subjectivité qui se trouve dans le règlement de maison, mentionnée précédemment. Pourtant, ce document nomme des exemples de sanctions dites « éducatives » qui pourtant n'en sont pas. En effet, la notion de sanction éducative est utilisée dans les discours et les écrits sans que ce terme ne soit défini et,

¹²² Cette représentation corrobore avec l'analyse faite des dossiers et les discours des curateurs.trices.

de toute évidence, en méconnaissance de ce qu'est, fondamentalement, une sanction éducative¹²³.

Vécu par une large partie du personnel éducatif des foyers de Chamby et d'Entrebois comme une contrainte et comme un référentiel à risque de générer des pratiques automatisées et des abus d'autorité, le guide d'application des sanctions suite à incivilités, ainsi que la MAS « Traitement des incivilités MNA » génèrent des tensions de quatre types.

1. Premièrement des tensions personnelles internes : plusieurs éducateurs.trices ont mentionné être stressés à l'idée que des jeunes dérogent légèrement de respect au cadre (lever le ton s'ils sont en désaccord, arriver en retard, etc.). Ce stress est lié au fait que cela les contraindrait à relayer cette réalité à leur responsable (sous forme de rapport d'incivilité ou, tout au moins sous forme d'information écrite), générant une stigmatisation ou des problèmes jugés disproportionnés pour les jeunes. La contrainte d'appliquer une procédure ne faisant pas sens pour elles.eux et l'impossibilité perçue de pouvoir remettre cette procédure en question devient source de tension interne. Des stratégies d'évitement sont mises en place, comme par exemple : enregistrer un rapport d'incivilité dans un mauvais dossier pour éviter que celui-ci ne se retrouve accessible à tous sur intranet ; laisser traîner les choses et essayer quelques rappels « en espérant que cela tombe aux oubliettes », pour reprendre les propos d'un.e éducateur.trice nous ayant sollicité pour un entretien individuel après un entretien collectif. Les tensions internes exprimées proviennent également du fait que les procédures sont jugées lourdes sur le plan administratif et viennent s'ajouter à de nombreuses autres procédures internes jugées contraignantes. Le sentiment de ne pas maîtriser son environnement professionnel après plusieurs mois d'engagement a été exprimé et constaté à de très nombreuses reprises plaçant le personnel face au risque de reproches récurrents. Le sentiment de « ne pas avoir de pouvoir décisionnel et de devoir appliquer des procédures, justement celles liées aux incivilités, aux comportements qui ne jouent pas, sans pouvoir y inclure mon savoir-faire : je ne comprends pas. C'est aussi ce pour quoi j'ai été formé »¹²⁴. Si l'application très réglementée pose problème à certain.e.s, c'est essentiellement parce que cela vient se heurter à la représentation du métier et du rôle de travailleur.euse social.e. Cela génère des tensions internes entre *le-la professionnel.le que je suis et celui.celle que je voudrais être*.
2. Deuxièmement, des tensions au sein des équipes : le niveau de rigueur avec lequel appliquer la MAS « Traitement des incivilités » ne fait pas consensus. Les réponses données aux comportements des jeunes sont sources de désaccord et des stratégies d'évitement sont mises en place, comme par exemple : cacher certaines transgressions, mentir sur l'heure de retour d'un jeune pour qu'il n'ait pas de rapport d'incivilité en raison de 5 minutes de retard.
3. Troisièmement, des tensions entre les jeunes et les adultes sont générées, selon une partie du personnel éducatif interviewé, en raison de la menace de rapports d'incivilités, mais aussi en raison de l'application de règlements internes jugés abusif par certains jeunes, autant que par certain.e.s éducateurs.trices. La thématique de l'accès restreint à la nourriture est source de tensions majeures¹²⁵. Si le but du guide mentionné, de la MAS et des règlements internes est, selon les cadres, d'assurer le suivi éducatif et administratif des comportements transgressifs, de garantir une harmonisation de traitement, une proportionnalité et un sens au niveau de réponses et sanctions apportées, l'analyse des référentiels et des discours nous permet de conclure à l'inadéquation d'une approche procédurière de la transgression qui s'éloigne, ici d'une logique éducative. Cette approche procédurière et la réglementation du quotidien sur le point, par exemple, de la nourriture, entrave le dialogue entre les jeunes et les adultes : « on n'a pas le choix d'appliquer et les jeunes sentent bien que quoiqu'ils expliquent ça ne servira à rien. En fait ici, les jeunes ne se sentent pas entendus »¹²⁶. Comme mentionné précédemment, la volonté de clarifier les comportements attendus et les processus menant à des sanctions est à la fois pertinente et nécessaire dans un cadre collectif tel que celui des foyers. Or, telle que construite et implémentée, l'approche actuelle de la transgression semble davantage rassurer la hiérarchie et quelques surveillants que permettre au personnel éducatif un travail de qualité

¹²³ Voir constat 8.

¹²⁴ Entretien individuel, éducateur.trice, 17 avril 2023.

¹²⁵ Les règles dictant l'accès à la nourriture sont au cœur de tensions significatives abordées aux constats 6 et 7.

¹²⁶ Entretien individuel, éducateur.trice, 27 avril 2023.

axé sur le dialogue et la relation dans l'accompagnement des situations sensibles, marquées par différentes formes de transgression.

4. Quatrièmement, des tensions entre instances, soit entre le SCTP et le domaine MNA, ainsi qu'entre la DGEJ et le domaine MNA. Le protocole de traitement des incivilités ne représente, ni pour le SCTP, ni pour la DGEJ un outil de travail propre aux professions socioéducatives, pas plus qu'il ne constitue un outil permettant de déployer un cadre structurant et sécurisant. Pourtant, la procédure du domaine MNA est signifiée par écrit dans la Convention de collaboration entre le SCTP et l'EVAM signée en juin 2022 (pp. 4-5). Malgré la brève référence au concept socioéducatif, ce document témoigne en partie d'une philosophie d'accompagnement à laquelle le SCTP ne s'est pas opposé au moment de la signature. Du côté de la DGEJ, plusieurs questions relatives à l'application des règlements et du régime de sanction se posent sur la base de situations particulières qui sont rapportées au directeur général adjoint. Un dialogue limité entre la DGEJ et le domaine MNA sur ce point est générateur de tension du côté de la DGEJ.

Plusieurs discours soulignent le sentiment d'une « bureaucratie » exagérée et chronophage autour des questions d'incivilités via la réalisation des rapports d'incivilité et le sentiment que la démarche vise à « se couvrir », « montrer qu'on tient un cadre », « couper court à toute risque de violence, même les plus anodins comme lever un peu la voix ou claquer une porte, par peur de ne pas savoir gérer »¹²⁷. Pour l'analyse, nous avons sollicité [REDACTÉ] dans le but d'obtenir les rapports d'incivilités du domaine MNA pour l'année 2022 et le premier trimestre 2023. L'accès s'est avéré fort compliqué, notamment en raison du nombre. [REDACTÉ] a ainsi estimé à plusieurs centaines le nombre de rapports réalisés: 230 bénéficiaires (minimum) multipliés par le nombre de mois, soit 15 mois, conformément à la période analysée (2022 et premier trimestre 2023).

Cette pratique questionne lorsque l'on considère la population accueillie. En effet, les réponses données par les nombreuses personnes qui ont été interrogées sur les caractéristiques des jeunes MNA accueillis à ce jour et au cours des deux à trois dernières années au sein des foyers de l'EVAM sont similaires. Toutes et tous soulignent que les jeunes sont la plupart du temps respectueux du cadre et des adultes, agréables et volontaires¹²⁸. Les personnes rencontrées mentionnent par ailleurs qu'il leur est bien difficile de se souvenir de situations où des jeunes ont fait preuve d'une opposition au cadre marquée par de la violence ou des menaces jugées inquiétantes et difficiles à contenir. Elles relèvent que bien des situations de transgressions s'expliquent soit par des incompréhensions des règles (règles qui leur seraient peu expliquées par manque de temps et pas toujours traduites comme il se doit), soit par le contexte, à savoir des moments où les jeunes reçoivent de mauvaises nouvelles ou sont particulièrement inquiets quant à leur situation. Étant donné le nombre important de nouveaux membres du personnel, nous avons questionné également les personnes plus anciennes. Le regard est le même.

Dès lors, la dynamique jugée coercitive des référentiels, le rappel à l'ordre des personnes qui ne les respecteraient pas et ce, tout particulièrement à Chamby, ou l'impossibilité perçue par le personnel de remettre en question ou, tout au moins, de simplifier les processus jugés lourds, stigmatisants et au détriment du lien avec les jeunes, entravent l'accompagnement des situations de tension, de désaccords et de conflits avec les jeunes. Cela pose aussi et inévitablement la question de la possibilité pour le personnel éducatif de déployer ses compétences qui devraient être marquées par la capacité agile à traiter, au cas par cas, les situations de transgression, de désaccord et de conflits, inhérentes au quotidien d'un.e éducateur.trice impliqué.e dans le domaine de la protection de l'enfance, et ceci en plaçant l'intérêt de l'enfant au centre.

Outre les référentiels cités, le sentiment que certaines règles peuvent venir s'ajouter ou être modifiées en tout temps est mentionné par une partie des personnes rencontrées. À titre d'exemple, la participation budgétaire aux maillots¹²⁹ de bain des jeunes, le droit ou non de

¹²⁷ Citations provenant des entretiens collectifs et individuels avec le personnel du domaine MNA et des partenaires externes.

¹²⁸ Il est souligné que l'arrivée de jeunes maghrébins a effectivement mis à mal le système. Cette situation n'est actuellement pas significative (mars – mai 2023), selon les personnes interrogées.

¹²⁹ À cet égard, les processus de décision menant aux règles de participation budgétaires des jeunes n'ont pas été identifiés. À titre d'exemple, un.e jeune MNA qui a besoin d'un maillot de bain pour l'école se le fait financer par l'EVAM. Un.e jeune MNA qui en a besoin pour les activités réalisées par au sein de l'EVAM (activité de groupe) doit participer

mettre du jus de fruits dans une gourde et l'emporter avec soi sont des thématiques qui sont abordées lors « tuilage » et qui génèrent des prises de décisions pour lesquelles l'équipe est ensuite informée. Ces décisions ayant un impact direct au niveau des jeunes et de la gestion de leurs droits et leurs devoirs génère parfois des tensions internes (chez des éducateurs.trices n'adhérant pas aux décisions prises, au sein du personnel (qui n'applique pas la règle de la même manière), entre les jeunes et les éducateurs.trices, compte tenu de l'implémentation peu préparée d'un nouveau mode de fonctionnement interne.

Pour terminer, l'analyse ne permet pas de mentionner si la directive interne datant de juin 2022 nommée : « Abus de personnes adultes sur mineur.e non accompagné.e hébergé.e en structure MNA de l'EVAM » est mobilisée ou non au sein du domaine MNA. Il est toutefois possible de mentionner qu'en 2021, une situation signalant un comportement qui pourrait s'apparenter à de « la maltraitance psychique (pressions, dénigrement, négation de l'autre, rejet systématique, humiliation, parentification, menaces, insultes, etc.) » a été signalée par une collaboratrice et n'a pas été traitée avec vigilance. En effet, [REDACTED] expose à sa responsable des faits qui lui sont relayés par un jeune. Les comportements signalés s'apparentent à de la moquerie, du dénigrement, de l'humiliation provenant de membres du personnel. [REDACTED] relate également le ressenti que le jeune verbalise suite aux événements signalés. À titre illustratif et pour expliciter l'enchaînement des faits relativement complexes, une partie du courriel adressé [REDACTED] [REDACTED] le lundi 13.09.21 est repris ci-après.

(A. étant le jeune, G. [REDACTED] S. [REDACTED] H. étant un autre jeune MNA) :

« L'après-midi une activité était prévue, G. est venue proposer à A. de participer à la sortie. A. a répondu oui, mais s'il peut venir avec H. [REDACTED] a répondu qu'[REDACTED] allait voir s'il y a de la place. Mais après 30 min quand A. est descendu [REDACTED] lui a dit qu'ils étaient partis avec les 2 filles. A. est donc parti au bord du lac avec H. jouer au volley et foot avec leurs amis. Vers 18h il a essayé d'appeler le foyer [REDACTED] 2 ou 3 fois avec le téléphone d'H., mais il n'y a eu aucune réponse. Il voulait savoir si les éducateurs pouvaient garder une assiette, pour pouvoir rester passer un bout de soirée avec ses amis (des anciens jeunes [REDACTED]) A. et H. sont rentrés au foyer vers 21h. A. a demandé pourquoi personne n'a répondu quand il a essayé d'appeler. [REDACTED] a répondu qu'ils n'ont pas reçu d'appels, après vérification, le téléphone était de l'autre côté. Il a demandé comment ça se passe pour une assiette en disant qu'il a le droit à une assiette 1 fois par semaine. Il ne savait pas que garder une assiette ne pouvait se faire que pendant l'été. A. a répondu qu'il ne savait pas et a donc demandé du pain, Les éducateurs ont dit non. A. avait très faim, après ne pas avoir mangé à midi ni au petit déjeuner. Quand il était au bord du lac il n'avait pas l'argent pour aller acheter à manger. A. dit qu'il avait tellement faim qu'il sentait qu'il ne pourrait pas dormir. Il est redescendu pour chercher ses affaires qui étaient au réfectoire. Comme il savait que la porte de la cuisine a parfois de la peine à se fermer, il a essayé d'ouvrir et en effet la porte était ouverte. Il est rentré dans la cuisine et est allé voir dans le frigo où il a trouvé les bacs de nourriture du soir qui étaient encore un peu chaud. Il a constaté qu'ils étaient presque pleins. Il a décidé, avec H. de prendre le bac entier pour se servir à manger avant de le remettre en place. [...]. A. s'est senti insulté d'être traité de voleur, il a donc pensé que ce serait mieux d'aller parler avec les éducateurs dans le bureau pour mieux s'expliquer. Là il n'a pas eu le sentiment de pouvoir parler, car G. criait qu'il était un voleur sans l'écouter. À la fin il a simplement dit oui, c'est vrai, j'ai volé. S. lui a alors demandé de mettre sa main sur le bureau en disant qu'il allait lui couper la main. A. dit que G. était en train d'expliquer qu'il y a une règle musulmane qui dit qu'on coupe la main des voleurs. S. a donc voulu mimer ce geste. A. a préféré partir et est allé ranger les assiettes et laver les barquettes puis il est retourné dans sa chambre. Le lendemain A. a entendu les éducateurs parler de cette histoire et redire qu'il est un voleur. Il a eu le sentiment que les gens, en particulier l'encadrant cuisine, riaient de lui à cause de ça. A. est très touché, car il dit que dans sa vie il n'a jamais volé, jamais. C'est très important pour lui. Il considère que G. n'a pas le droit de le traiter de voleur, surtout en le criant dans le foyer. Dimanche, après le repas, A. a voulu mettre ses affaires à laver à la buanderie, les éducateurs et le surveillant étaient dehors, A. dit avoir attendu 30 minutes vers le bureau, sans oser leur demander, car il avait le sentiment qu'ils pensaient du mal de lui et parlaient mal de lui. Il a finalement demandé à H. d'aller faire cette demande. A. souhaite pouvoir vous rencontrer

financièrement à l'achat (entretiens individuels, éducateur.trice, 17 avril 2023 ; entretien individuel, [REDACTED] 19 avril 2023). Les processus de décisions associés n'ont pas été identifiés. Cela sort par ailleurs du périmètre du mandat.

le plus rapidement possible, est-ce que vous pouvez lui fixer un rdv pour la semaine prochaine à ce sujet ? »

Après avoir eu connaissance de ce courriel, le jour même, [REDACTED] contacte les [REDACTED] pour prévoir une rencontre à son retour, le 21 septembre 2021 ; rencontre qui aura finalement lieu le 28 septembre 2021¹³⁰. Le mardi matin 14 septembre 2021, [REDACTED] répond par courriel à la collaboratrice ayant signalé le cas et fixe un rdv avec A. pour le vendredi. Dans la foulée de ce courriel, [REDACTED] ayant relayé les propos du jeune informe [REDACTED] que les deux collègues incriminés par le jeune l'ont rendue attentive au fait qu'elle n'aurait pas dû transmettre ces informations provenant du jeune sans leur en avoir parlé auparavant et que, dès lors, le focus sera mis sur le traitement de l'incivilité ; conséquemment, il est spécifié que la demande de rdv entre le jeune et [REDACTED] devient caduque¹³¹. Finalement le jeune sera rencontré seul par [REDACTED] le 7 octobre 2021¹³² et maintiendra la version des faits donnée initialement¹³³. [REDACTED] incriminés par le jeune interpellent [REDACTED] pour signifier qu'ils considèrent inapproprié le fait que [REDACTED] ait relayé les propos du jeune à [REDACTED]¹³⁴. [REDACTED] incriminé par le jeune rédige un long courriel reprenant phrase par phrase le courriel de [REDACTED] ayant relayé les propos du jeune et venant expliquer comment les propos sont mensongers et comment il pose le cadre de manière forte contrairement à certain.e.s de ses collègues.

Dans le traitement de cette situation, de nombreux points soulèvent un fonctionnement hautement problématique en matière de gestion des suspicions d'abus : premièrement, le contenu du courriel signalant les comportements a été porté à la connaissance des [REDACTED]¹³⁵. Cette démarche peut porter préjudice tant au jeune qu'à la personne signalant une situation dénoncée par un jeune ; elle risque inévitablement d'entacher le sentiment de sécurité chez les jeunes et chez les collaborateurs.trices. Deuxièmement, la personne signalant les propos relayés par le jeune a été informée que la bonne procédure aurait été d'ajouter une étape d'échange direct avec ses collègues incriminés et de veiller à un travail sur la communication et la confiance au sein de l'équipe¹³⁶. Ce propos laisse perplexe dans la mesure où il place une personne partageant avec [REDACTED] des faits relatés par un jeune dans une position de possible agent déloyal au sein de l'équipe. Pourtant, le rôle de [REDACTED] n'est pas de définir si le jeune a tort ou raison, mais d'assurer que sa parole soit prise en considération et transmise à la hiérarchie. Troisièmement, si le jeune a été écouté au même titre que les éducateurs.trices, ses propos n'ont pas été retenus comme étant possiblement véridiques. Le crédit accordé à un surveillant présent a permis [REDACTED] de juger que les [REDACTED] ne pouvaient pas avoir agi comme le jeune le mentionnait¹³⁷. Quatrièmement, le délai de traitement d'une situation sensible met en péril le système et la qualité de l'accompagnement. L'événement est signalé le 13 septembre, le jeune est rencontré trois semaines et demie plus tard par [REDACTED]. Pendant ce temps, [REDACTED] incriminés, informés de l'ensemble des critiques émises par le jeune, sont maintenus en proximité de celui-ci. Cinquièmement, aucun échange écrit ou contenu relayé dans les entretiens réalisés dans le cadre de la présente analyse ne démontrent qu'au-delà des faits, soit au-delà de savoir qui a dit vrai et qui dit faux, une réflexion est menée sur ce qui conduit le jeune à relayer ces propos, ce que vit ce jeune et comment il pourrait être possible d'agir de manière sécurisante auprès de lui. Au contraire, les contenus notamment du courriel de [REDACTED] incriminé relate, l'importance d'un cadre appliqué sans le témoignage d'aucune considération éducative, ni même approche empathique de l'événement¹³⁸. Une volonté de médiation est signifiée par [REDACTED]

¹³⁰ Celle-ci permettra de revenir sur les faits tels que vécus par les professionnel.le.s présent.e.s ce jour-là, ainsi que sur la communication interne.

¹³¹ Courriel interne de l'éducatrice signalant les faits à [REDACTED] du 14 septembre 2021.

¹³² Aucun compte rendu n'a pu être mis à notre disposition.

¹³³ Courriel interne de [REDACTED] du 9 décembre 2021 adressé [REDACTED]

¹³⁴ Courriels interne des 14 septembre et 28 septembre 2021.

¹³⁵ Preuve en est le courriel de [REDACTED] incriminé qui reprend point par point les phrase que [REDACTED] collègue a adressé à [REDACTED]

¹³⁶ Entretien individuel, éducatrice, 19 septembre 2023 ; entretien individuel, [REDACTED] 25 septembre 2023. Par ailleurs : « (...) mais qu'effectivement une étape supplémentaire de discussion avec les collègues concernés aurait aussi dû être envisagée » (compte-rendu de la séance du 28 septembre 2021). « (...) j'ai revu (...) en lui indiquant la nécessité d'une communication fluide avec ses collègues pour faciliter la compréhension des événements et assainir la collaboration », Courriel de la responsable du foyer [REDACTED] 9 décembre 2023.

¹³⁷ Entretien [REDACTED] 25 septembre 2023.

¹³⁸ La responsable mentionne dans un courriel qu'elle adresse au directeur de l'EVAM le 9 décembre 2021 [REDACTED]

██████████ chose qui n'aura pas lieu en raison de l'indisponibilité des personnes concernées. Sixièmement, les tensions interpersonnelles entre les éducateurs.trices ne sont nullement cachés dans les écrits des éducateurs.trices incriminé.e.s. La gestion de ces tensions semble laissée entre les mains des professionnel.le.s, notamment entre celles de l'éducatrice ayant signalé les faits.

Bien que cette situation date de 2021, il est possible de penser que les comportements problématiques et dénonciations qui s'y rapportent sont traités de manière subjective en accordant un crédit limité aux jeunes. ██████████

Constat 7 : lors de situations de tensions, la gestion d'équipe est déficitaire en matière de co-construction d'un fonctionnement commun et basé sur le concept socioéducatif

Nous considérons ici la gestion d'équipe professionnelle comme le défi qui consiste à organiser et coordonner l'équipe autour de tâches définies dans le but d'atteindre un ou des objectifs communs. Pour ce faire, ██████████ s'appuie notamment sur la vision, la mission et les valeurs de l'institution, mais aussi sur un ensemble de référentiels internes et externes en lien avec la mission et le contexte. Faire travailler des gens ensemble dans le domaine du travail social implique un travail constant d'accompagnement et de réflexions autour des pratiques, compte tenu du fait que le premier outil du-de la travailleur.euse social.e demeure sa personne. Réaliser un travail d'équipe implique dès lors de développer des capacités d'analyse et de réflexivité partagées, ainsi qu'une remise en question des postures et des stratégies déployées avec les bénéficiaires.

En termes d'outil, l'EVAM déploie, pour le personnel du domaine MNA, des formations internes interdisciplinaires en s'appuyant notamment sur l'expertise d'un psychologue responsable du SUPEA. Bien qu'il s'agisse de formation brève, le fait que l'EVAM déploie des formations internes destinées non seulement aux éducateurs.trices, mais également aux surveillants et au personnel support est un point positif en matière de développement des compétences. Le domaine MNA déploie également des espaces de réflexion accompagnés par un partenaire externe du domaine de la santé, pour aborder les situations des jeunes au sein du « colloques jeunes ». Cette deuxième démarche peut s'apparenter à une dynamique formative pour le personnel présent.

Au-delà de ces dynamiques visant à outiller le personnel, les démarches de soutien des compétences et du fonctionnement par la hiérarchie sont difficiles à qualifier. En effet, certaines personnes interviewées considèrent que les responsables sont peu présents, car souvent sollicités pour l'ouverture d'autres structures, mais très à l'écoute. D'autres considèrent que les responsables sont peu présents et peu à l'écoute ; finalement, une minorité les considère comme présents et très à l'écoute. Le discours de presque toutes et tous amène à dire que les responsables réalisent un travail en bilatérales avec les collaborateurs.trices qui les sollicitent lorsqu'il y a des problèmes à résoudre, mais que l'équipe en tant que telle n'est pas vraiment accompagnée pour être une équipe, soit plus qu'un ensemble de personnes réunies. Au sein de chacune des équipes des foyers, un travail en silo, grandement individuel est souligné. L'absence de coordination ou de mise en discussion des situations complexes pose problème, car ces situations sont justement génératrices de tensions.

Ce point questionne d'autant plus compte tenu de la réalité intermétiers du domaine MNA employant du personnel aux fonctions et aux rôles différents (éducateurs titulaires, surveillants titulaires, encadrants cuisine, personnel éducatif intérimaire, surveillants issus d'une entreprise privée, personnel d'intendance et administratif). Le désaccord entre professionnel.le.s (en matière de pratiques éducatives) demeure peu exprimé selon les collaborateurs.trices qui nous ont relayé de nombreuses situations de désaccords éducatifs. À titre d'exemple, des situations mal vécues telles que : entendre un.e collègue mal parler, voire dénigrer un.e jeune, voir un collègue s'énerver face à un jeune et mettre son nez à 2 centimètres du nez du jeune en guise de provocation ou d'intimidation, constater qu'un.e collègue fait un rapport d'incivilité pour un

en les rassurant sur le fait que la posture de cadrage qu'il adoptent au quotidien est souhaitable mais doit rester éducative et bienveillante ».

jeune en retard de cinq minutes à peine, devoir venir en aide à un.e collègue qui, de manière chronique, ne parvient pas à poser une distance adéquate avec un jeune.

Après chaque récit, nous avons, sans exception, questionné les personnes interviewé.e.s pour savoir si et comment ils-elles avaient thématiqué leur désaccord directement avec la personne concernée ou alors en colloque ou supervision. La réponse a souvent été la même, à savoir que peu de personnes se sont senties prêtes à évoquer en équipe les divergences en matière de pratiques éducatives. Au niveau du foyer de Chamby, certain.e.s éducateur.trices mentionnent avoir traité les questions de divergences de pratiques, voire de signalement de pratiques abusives en bilatérale [REDACTÉ]. Ces bilatérales n'ont pas généré des échanges entre personnes concernées ou au sein de l'équipe pour les situations évoquées. Le désaccord au sein de l'équipe ne trouve que peu ou pas d'espace d'expression. Ce constat n'est pas partagé par [REDACTÉ] qui ne semble pas identifier l'omerta décrite par une partie significative des équipes.

Le concept socioéducatif souligne pourtant l'importance de deux types de supervisions accompagnées par une personne externe qui devraient permettre de conflictualiser, au sens positif du terme, soit utiliser les expériences de désaccord dans le but de permettre aux personnes et à l'équipe d'évoluer vers un fonctionnement commun et coconstruit. Ce travail renforce également la connaissance interpersonnelle et donc la confiance au sein de l'équipe. Or, ces supervisions dites « cliniques » et « d'équipes » qui devraient, pour la première se dérouler toutes les huit semaines et pour la seconde, toutes les six semaines, ne semble pas permettre un réel travail d'alignement des pratiques. Plus encore, il règne un flou important sur leur planification. Les supervisions cliniques, également nommées « colloques jeunes » doivent permettre l'analyse de situations de jeunes et l'identification, en équipe, de pistes d'intervention (concept socioéducatif, p. 85). La pratique des colloques jeunes semble davantage claire et bien identifiée par le personnel qui y voit une réelle plus-value, grâce à l'accompagnement réalisé par les membres du réseau de santé dont l'expertise dans l'accompagnement des jeunes MNA est fortement reconnue.

Les supervisions d'équipes doivent « favoriser un travail d'introspection et débriefing sur les différentes situations vécues au sein des foyers » « aborder les ressentis et les émotions des membres de l'équipe dans un cadre sécurisé », « dépasser une situation de crise en cherchant de nouvelles pistes d'actions pour sortir des impasses dans les situations complexes vécues en équipe », « permettre aux équipes de se ressourcer et de développer de nouvelles compétences professionnelles et personnelles » (concept socioéducatif, 2019, p. 84). Or, ces moments semblent inexistantes au foyer de Chamby : « Nous avons des supervisions cliniques ; il n'y en a plus. De la supervision d'équipe, ça s'est arrêté [REDACTÉ] ». « Nous n'avons pas vraiment de moments d'équipe. Des fois des choses, mais c'est court et les dernières fois je n'étais pas là et beaucoup de monde n'est pas là. On n'est jamais toute l'équipe ». Cette perception partagée par le personnel de Chamby rencontré est difficile à mettre en lien avec la liste des supervisions¹³⁹ qui nous a été transmise par la direction de l'EVAM. En effet, celle-ci indique cinq séances de 1h30 entre septembre 2022 et juillet 2023. Bien que cela soit significativement moins que ce que mentionne le concept socioéducatif, ces moments ne sont pas identifiés par le personnel. Nous ne considérons pas ici que la liste reçue soit erronée, mais émettons deux hypothèses : 1. qu'il s'agisse d'un calendrier initial qui n'aurait pas été tenu et qui nous aurait malgré tout été transmis ; 2. que les collaborateur.trices, pris dans l'urgence ou en raison de leurs éventuelles absences n'aient pas perçu l'existence et le sens de ces moments venus se noyer dans un quotidien rempli de contraintes. En effet, ces moments d'équipe ne réunissent jamais toute l'équipe. Plusieurs personnes n'y participent pas en raison de leur horaire. Il est dès lors probable que le travail en silo évoqué précédemment rende invisibles certains espaces de discussion pourtant existants. Cette réalité se retrouve également au sein des appartements éducatifs de Veytaux où l'équipe témoigne de l'absence problématique de moments d'échange, moments, qui lorsqu'ils sont présents, ne réunissent pas l'équipe au complet.

¹³⁹ La liste ne fait pas de distinction entre supervision clinique ou d'équipe.

Pourtant les besoins de partager sur les postures individuelles au sein des équipes sont exprimés : « Il y a des caractères pas faciles à gérer ; certaines personnes prennent mal les choses. Par exemple, le conflit de valeur « homme-femme »¹⁴⁰. « Les hommes pensent que les femmes sont trop maternelles. Chez les hommes pour moi, c'est heurtant le fait de faire front. Chercher à provoquer en montrant ses gros bras, acculer les jeunes, ça me heurte. Il y a des discussions parfois devant les jeunes qui n'ont pas lieu d'être »¹⁴¹. L'absence de débat sur les postures, sur les sanctions, sur les transgressions et le sens qui va avec constitue un problème majeur dans le fonctionnement quotidien des foyers et des appartements éducatifs, tant elle contribue à générer et à renforcer des tensions au sein du personnel.

La liste des supervisions d'Entrebois semble davantage correspondre à quelque chose d'existant pour le personnel rencontré. Ceci étant dit, il règne un flou sur le calendrier et le sens de ces moments destinés à l'équipe. Cela ne permet pas le développement d'une harmonisation des pratiques autour de la gestion des transgressions. De même, les désaccords au sein du personnel (en lien avec les pratiques d'accompagnement des jeunes) ne peuvent pas être thématiques dans des lieux spécifiques.

Quand bien même les intentions posées dans le concept socioéducatif étaient respectées et permettraient dès lors de renforcer la gestion des situations de tensions, une réalité ferait quoiqu'il en soit obstacle : le nombre très important d'intérimaires présents dans tous les lieux de vie du domaine MNA (foyers et appartements éducatifs), ainsi que les surveillants non titulaires venant compléter l'équipe de surveillants titulaires. La présence de personnel temporaire quasi au quotidien, moins, peu ou pas formé dans le domaine de l'accompagnement des mineur.e.s rend impossible l'implémentation d'un travail socioéducatif agile, préventif et harmonisé.

Le concept socioéducatif intègre en son sein les directives, guide, MAS mentionnés précédemment sous forme de rappel de la procédure en cas de transgression. Il apporte deux nuances (pragmatique et conceptuelle) significatives qui ne se retrouvent pourtant que peu dans le discours du personnel du domaine MNA sur leur pratique ; il en va de même pour ce qui est du regard que pose le personnel du SCTP sur les situations pour lesquelles il a été questionné.

A) Sur le plan pragmatique

Premièrement, le concept souligne a) que « l'équipe éducative dispose de marge de manœuvre afin d'évaluer au mieux la sanction à poser » b) que « l'équipe a la possibilité de faire du cas par cas, de façon à permettre au jeune de comprendre le sens de sa sanction et d'être en cohérence avec son processus d'intégration (p. 78), c) que « en premier lieu, les sanctions sont discutées en colloque, avec le responsable de foyer et l'équipe éducative » (p. 78). Les constats issus de la pratique soulignent que le temps imparti aux discussions d'équipe est très limité. Si certaines situations sont effectivement traitées en colloques ou débattues [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] si le « cas par cas » existe, rares sont les situations où le personnel éducatif considère avoir une réelle marge de manœuvre. Ce sentiment de limitation est particulièrement présent au sein du personnel de Chamby. Les PV des colloques de Chamby et d'Entrebois ne thématiquent que peu de situations de transgressions ou de tensions dans la gestion de situations de jeunes abordées en équipe. Cela peut provenir du fait que les jeunes sont considérés.e.s comme très respectueux.es des règles et des adultes et que dès lors, peu de situations complexes seraient à traiter. Pourtant, le nombre de rapports d'incivilité est très élevé, laissant penser que la transgression est importante au sein des foyers. Lorsque les situations de transgression sont abordées en colloque, la prise de PV ne permet pas de savoir si l'échange était informationnel (sanctions décidées par l'une ou l'autre personne et communiquées) ou si la thématique a été discutée en équipe de manière à aboutir à une décision dite d'équipe¹⁴².

Deuxièmement, le concept mentionne qu'en accord avec le SCTP, les MNA incivils se voient également appliquer les sanctions du Guide d'application des sanctions suite à incivilités (p. 78). Du point de vue des curateurs.trices et du personnel éducatif rencontré, le personnel du SCTP reçoit les rapports d'incivilité et est informé des sanctions sans être sollicité pour donner leur

¹⁴⁰ Entretien individuel, éducateurs.trice, 17 avril 2023.

¹⁴¹ Entretien individuel, éducateurs.trice 27 avril 2023.

¹⁴² La décision d'équipe ne s'apparente pas à une décision où tout le monde serait d'accord mais une décision qui a été prise à lumière des réflexions critiques des membres de l'équipe, faisant de cette posture une action réfléchie, tenant compte des différents enjeux que l'équipe aura mis en évidence.

accord. La transmission des rapports d'incivilités et des sanctions n'est pas toujours régulière. Cela peut poser problème au niveau de l'accompagnement sur deux points : premièrement les curateurs.trices sont amenés à devoir répondre aux interrogations de jeunes qui ne comprennent pas le sens de certains rapports d'incivilités ou de certaines sanctions sans avoir eux-mêmes été informé.e.s de la situation. Il leur devient dès lors difficile d'avoir un discours cohérent et soutenant face aux pratiques de sanctions au sein du domaine MNA. Deuxièmement, cela empêche les curateurs.trices de soutenir les jeunes dans leur droit à faire recours à une sanction dans les dix jours stipulés dans la lettre qui est transmise, en français, par l'EVAM¹⁴³. Il est toutefois relevé par l'ensemble des curateurs.trices que certain.e.s éducateurs.trices démontrent de la proactivité en matière de communication et que, ponctuellement, les suivis sont plus harmonieux.

Troisièmement, le concept mentionne que « l'équipe reprend avec le jeune chaque événement, même mineur, et reste attentive aux changements d'humeur ou comportements inhabituels afin de prévenir au maximum une dégradation qui mènerait à une crise » (p. 76). De manière générale, le personnel éducatif témoigne d'une volonté de proximité avec les jeunes MNA et reconnaît la nécessité de pouvoir être en proximité pour comprendre comment va un jeune, anticiper les éventuelles décompensations ou soutenir les moments et étapes difficiles. Dans la pratique deux obstacles se mettent en chemin de cet accompagnement socioéducatif de proximité lors des situations marquées par des tensions :

1. Le manque de temps en raison de la surcharge administrative, du nombre très élevé de rendez-vous externes avec les jeunes, de la complexité des procédures et règlements internes fréquemment renouvelés¹⁴⁴, alourdissant le fonctionnement quotidien, du manque de personnel ou du travail quasi constant avec des intérimaires.
2. La logique de contrôle visant à éliminer les expressions de violence et donc les risques de dégradation via les procédures décrites précédemment, ainsi que les caméras de surveillance au sein des foyers permettant aux surveillants de visualiser en direct les lieux communs et d'agir rapidement témoignent d'un fonctionnement qui tend à faire cesser les conduites plus que d'accompagner pour surtout prévenir. Or la prévention implique la compréhension, la compréhension implique du temps et du lien, le lien implique la place accordée à l'autre et à son émotionnalité. Partant de là, les constats posés corroborent le discours d'une large partie du personnel rencontré, à savoir que la prévention des situations de crise, de conflits ou de tension demeure (trop) rare. *A contrario*, certaines actions menées par le personnel du domaine MNA sur demande des procédures et règles internes, telles que les rapports d'incivilités répétés ou les limitations d'accès à la nourriture, génèrent des situations de tensions possiblement évitables. En questionnant éducateurs.trices, surveillants, curateurs.trices, personnel support sur le contenu des rapports d'incivilité, il ressort que la majeure partie concerne en effet la quotidienneté. Les exemples donnés sont : les retards, les gestes qui laissent penser à du mépris, le fait de lever le ton, manger un chocolat de trop au goûter ou quelque chose de plus qu'autorisé, mettre la musique trop fort, manger avec des écouteurs dans les oreilles.

B) Sur le plan conceptuel

Le concept socioéducatif pose un cadre théorique spécifiant les enjeux liés au processus d'apprentissage et de développement des jeunes. Il souligne la nécessité de comprendre les actes de transgression et, lors de sanction, de maintenir le lien entre le-la jeune et les adultes. Le manque de temps et la logique de contrôle s'opposent à la posture attendue et valorisée au sein du concept socioéducatif générant comme réponse et de manière répandue des remises à l'ordre (sous forme de rapports d'incivilité) suivies ou non de sanction. L'analyse du dossier de Q. permet d'illustrer cela : sur les huit rapports d'incivilités qui nous ont été transmis, cinq concernant des retards, dont quatre mentionnent « n'est pas rentré au foyer pour y passer la nuit, ceci sans autorisation »¹⁴⁵. Aucune trace, ni dans le dossier SCTP ni EVAM ne démontre si et

¹⁴³ Les sanctions posées font l'objet d'une décision administrative qui ouvre une voie de droit et la possibilité pour le jeune de faire opposition auprès de la direction de l'EVAM dans les 10 jours dès réception du courrier.

¹⁴⁴ A titre d'exemple pour le foyer de Chamby : les règles liées au droit à la nourriture. Une grande partie du personnel éducatif des foyers mentionne des règles différentes, sans être sûr de connaître la dernière version des règles posées. Il est reconnu que ces règles ont été transmises par courriel mais la quantité d'information et les changements rendent difficile leur intégration.

¹⁴⁵ Q- Dossier SCTP.

comment les transgressions répétées sont thématiques et comprises par le jeune et le personnel éducatif. Les situations présentées en entretien montrent que la solution au conflit semble souvent être une interdiction, une « action-réaction » nous dit-on, basée sur des règles mises en place qui ne sont pas construites par les équipes, mais par la direction. Plusieurs dans l'équipe affirment avoir du mal à les appliquer. En réalité, les éducateurs.trice et les surveillants¹⁴⁶ s'entrechoquent sur la manière avec laquelle faire respecter les règles et donner suite à des transgressions. Les règles, procédures et directives provenant de la direction sont moins remises en question par les surveillants qu'elles ne le sont par les éducateurs.trices formé.e.s. Ce point qui n'a rien d'étonnant, vient créer, à des degrés divers, des tensions internes tant chez les surveillants que chez les éducateurs.trices.

La thématique du droit à la nourriture en cas d'arrivée tardive¹⁴⁷ du jeune qui n'aurait pas de raison jugée valable (exemple : activité sportive) est illustrative de l'effet des règlements sur les relations intra et interpersonnelles. Le nonaccès à un repas du soir (excepté fruit et eau ou tisane¹⁴⁸) en cas d'arrivée tardive est plutôt logique pour plusieurs surveillants qui y voient un cadre clair à appliquer. C'est au contraire considéré comme compliqué et possiblement maltraitant par une grande partie des éducateurs.trices qui se sont exprimés sur ce point. Ceux.celles-ci perçoivent cela comme une réponse disproportionnée, un risque de décompensation et de rupture du lien éducatif au sens où agir par le biais d'une restriction de nourriture auprès de jeunes ayant vécu, pour beaucoup, un accès limité et incertain à la nourriture revient à nier leur situation. Ce point n'a rien d'anecdotique si l'on croit les exemples cités qui exposent comment son application a généré des tensions chez les jeunes, au sein de l'équipe et à l'égard de la hiérarchie. La situation de D. jeune MNA placée à [REDACTED] au printemps 2023 a conduit à la mobilisation du 144.

La situation nous est brièvement décrite par un surveillant, décrite par [REDACTED] D., arrivée au foyer deux semaines avant l'événement, arrive tardivement au foyer (entre 21h-22h). [REDACTED] présente accepte que la jeune mange à son retour, malgré que, selon le règlement, elle n'aurait pas dû en être autorisée. Un intérimaire lui sert à manger. Cela génère un désaccord entre [REDACTED] [REDACTED] change d'avis et demande à la jeune fille de ne manger que peu et vite pour aller se coucher. La jeune fille décide de ne plus rien manger, en se mettant à pleurer. Les pleurs s'amplifient, « elle respire rapidement, cela s'amplifie, elle sort, il pleut, elle hyperventile, elle commence à délirer, on ne sait pas comment gérer. On appelle le 144 »¹⁴⁹. [REDACTED] a gestion de cette situation n'a pas tenu compte de la situation de la jeune et de comment l'application du règlement interdisant la nourriture pouvait être un risque pour elle. [REDACTED] : On a un règlement interne qui est fait pour être respecté, si certains de l'équipe éducative ne respectent pas cela, ça n'ira pas »¹⁵⁰. L'application de la règle se fait ici au détriment du lien et sans considération du contexte et d'une observation fine de la situation de la jeune.

Constat 8 : une part significative des sanctions adressées aux jeunes placés au sein du domaine MNA ne sont pas des « sanctions éducatives »

La notion de sanction éducative peut être définie autour de quatre grands principes (Prairiart, 2020)

1. Principe de *signification* : c'est-à-dire qu'elle doit faire sens. Pour ce faire, il est impératif de comprendre les intentions liées à l'acte, car si la sanction porte sur des actes (principe d'objectivation) ; on ne sanctionne jamais un acte pur. La parole est dès lors au cœur de l'application de sanctions éducatives.
2. Principe d'*objectivation* : c'est-à-dire que l'adulte centre son propos sur la situation et se refuse à toute parole sur le caractère ou la personnalité de l'enfant. L'éducateur congruent

¹⁴⁶ Parfois également les éducateurs.trices entre elles.eux.

¹⁴⁷ Par rapport à l'heure du repas.

¹⁴⁸ Certain.e.s disent que le pain est autorisé d'autres pas, le lait mais jusqu'à une heure précise qui diffèrent de l'un.e à l'autre. Un courriel [REDACTED] rappelle que le lait est accessible jusqu'à 22h30. Nous n'avons pas eu accès au règlement formel interdisant l'accès à une assiette en cas de retard non annoncé et justifié.

¹⁴⁹ Entretien individuel, éducateur.trice, 25 mai 2027.

¹⁵⁰ Entretien collectif, surveillants, 17 mai 2023.

ferme ainsi la porte aux procès d'intention. La sanction éducative restreint ainsi le domaine du punissable pour ne pas avoir à se perdre dans les supputations et les accusations infondées. La capacité à prendre du recul est dès lors au cœur de la définition et du choix d'une sanction éducative.

3. Principe de *privation* : c'est-à-dire qu'elle restreint des droits ou des opportunités. Ce troisième principe n'est pas suffisant, car la sanction ne doit pas être juste le retrait de quelque chose, elle doit comporter une part d'activité pour s'inscrire dans une dynamique de reconstruction du lien social. Le lien est dès lors au cœur de l'interaction entre la personne sanctionnée et la personne lésée, respectivement la personne garante d'un cadre non respecté.
4. Principe de *resocialisation* : c'est-à-dire qu'elle doit permettre de compenser – et pas juste de réparer - lorsque le dommage causé est de nature symbolique. La remise à niveau symbolique entre les personnes concernées par la transgression est donc au cœur du processus de sanction éducative.

En résumé : cela veut dire évidemment que l'action éducative doit porter sur une sanction qui permet d'évoluer, mais cela veut dire aussi et surtout qu'une sanction peut s'expliquer, peut se raconter, peut faire sens autant pour la personne qui l'exprime que dans l'esprit dans la personne qui la reçoit. Donc il y a là, une dimension forte de lien entre la personne qui adresse la sanction et celle qui la reçoit.

Les entretiens réalisés nous permettent de dégager que la dynamique de réaction face aux différentes formes de transgression implémentées au sein du domaine MNA de l'EVAM consiste à prononcer des sanctions qui ne sont autres que de réponses automatiques aux transgressions, dans le but d'affirmer un cadre. Or, un cadre sans lien ne génère pas le repère stabilisant visé. Que ce soit au travers des témoignages de [REDACTED] [REDACTED] des éducatrices, surveillants, encadrant.e.s du domaine MNA, dans le regard des partenaires externes sollicités sur cette thématique, les majeures parties des sanctions posées au sein du domaine MNA s'apparentent à un prix à payer suite à une transgression, prix à payer qui se doit d'être proportionnellement juste à ce que d'autres auraient également vécu pour ne pas générer de sentiment d'injustice. Si bien entendu il est probable que des éducatrices mettent en place des sanctions dites « éducatives », ces mêmes personnes soulignent que ce n'est pas là qu'elles sont attendues par leur hiérarchie, mais plutôt dans le respect efficace de la MAS relative au traitement des incivilités. Une partie significative du personnel éducatif témoigne à cet effet être conscient que le fonctionnement du domaine MNA en matière de gestion des transgressions et des sanctions ne constitue pas une plus-value pour le-la jeune en matière d'apprentissage, pas plus qu'elle ne constitue une démarche plaçant l'intérêt supérieur de l'enfant au centre. S'opposer au fonctionnement en place pour le bien des bénéficiaires est perçu comme un risque que le personnel n'est pas (toujours) prêt à prendre. Il s'agirait pourtant d'agir dans le respect du Code de déontologie du travail social en Suisse¹⁵¹.

Constat 9 : déficit de collaboration entre le domaine MNA et le SCTP en matière de gestion et d'accompagnement des transgressions et des sanctions

Comme le mentionne le concept socioéducatif du domaine MNA, un cadre rassurant et structurant est essentiel à l'accompagnement des jeunes. Une fois déployé, il devient un repère favorisant les apprentissages et le développement psychique. Pour qu'il soit rassurant et structurant, le cadre éducatif posé doit être porté conjointement par les adultes représentant à la fois le soutien et l'autorité. Dans le cas des jeunes MNA, il s'agit essentiellement du personnel du domaine MNA et des curateurs.trices du SCTP. La collaboration doit avant tout assurer l'alignement de la posture et du message à l'égard du jeune, dans le but de maintenir à la fois les repères structurants et le dialogue. L'analyse des dossiers et des situations évoquées lors des entretiens met en lumière que cette collaboration fait souvent défaut.

¹⁵¹ Avenir social. Association professionnelle suisse du travail social (2010). Code de déontologie du travail social en Suisse. Un argumentaire pour la pratique.

Ce déficit de collaboration en matière de gestion et d'accompagnement des transgressions et des sanctions prend racine au niveau de la vision différente telle qu'exprimée lors des entretiens, en matière d'accompagnement des mineur.e.s en situation de transgression, par [REDACTED] et [REDACTED]. Cela a pour conséquence différentes formes de triangulations qui ont été relayées à la fois par le personnel éducatif du domaine MNA que par le personnel du SCTP. Pour une partie du personnel du domaine MNA (responsables et personnel éducatif confondus), il ressort que les curateurs.trices devraient, par moment, soutenir davantage les équipes en posant à leur tour un cadre face aux jeunes qui réitèrent certaines transgressions (par exemple lors de retards répétés) et pour lesquels les curateurs.trices sont informé.e.s. En effet, l'annonce des incivilités au SCTP par le domaine MNA semble pleinement s'appliquer par l'envoi des rapports d'incivilités. Or, du côté du personnel du SCTP, le manque d'informations reçues (contexte et compréhension de la situation) ou les informations arrivées tardivement par écrit ou directement via les jeunes les empêchent de comprendre précisément les problèmes rencontrés au sein des foyers, le contexte, les causes et les conséquences des situations. Cela les empêche d'agir de manière structurante auprès des jeunes. Par ailleurs, la démultiplication des rapports d'incivilités reçus¹⁵² les conduit à banaliser cette pratique jugée inadaptée à une population de mineur.e.s. De chaque côté, il est toutefois relayé que, dans certaines situations, les relations professionnelles positives et constructives entre un.e éducateur.trice et un.e curateur.trice permettent une harmonisation des postures et des messages venant favoriser l'accompagnement.

Finalement, à la fois le personnel du domaine MNA et celui du SCTP sont pris par l'urgence liée aux flux migratoires actuels et peinent à dégager le temps et l'énergie pour modifier leurs fonctionnements respectifs marqués par un déficit de communication et de collaboration. Du côté du domaine MNA, les cadres considèrent globalement être en collaboration avec le SCTP sur les questions de transgression. Le sens d'une modification et d'une amélioration du « travailler ensemble » en lien avec la gestion des transgressions n'apparaît pas dans les témoignages. Du côté du responsable du domaine de la protection de l'enfant du SCTP, à l'instar des curateurs.trices, la pratique des rapports d'incivilité semble laisser place à un sentiment d'impuissance face à une vision significativement différente de l'accompagnement socioéducatif destiné aux jeunes MNA.

Plus qu'un déficit de collaboration, c'est basiquement un déficit de dialogue que l'analyse permet de mettre en évidence, à tous niveaux hiérarchiques, mais particulièrement au niveau des responsables. Ceci étant dit, quelques situations de terrain où « on tombe sur la bonne personne »¹⁵³ existent et sont exprimées tant par les curateurs.trices que par le personnel éducatif. Des situations où certain.e.s éducateurs.trices sont jugé.e.s à l'écoute et disponibles ; où les curateurs.trices sont jugés réactifs.ves aux yeux des éducateurs.trices. Ces situations méritent d'être soulignées, car elles témoignent du fait que le dialogue et la collaboration sont possibles malgré l'urgence et la surcharge.

6.1.2.3 Considération générale

La réglementation du domaine MNA en lien avec la gestion des situations de tensions et transgressions s'appuie essentiellement sur les lois et normes issues de l'asile ; elle ne considère que de manière marginale les normes provenant de la protection de l'enfance et du travail socioéducatif. Les modalités de gestion des situations de tensions, désaccords ou conflits accordent une place importante à la gestion par directives au détriment d'une gestion socioéducative et sociorelationnelle des conduites pourtant inhérentes à l'adolescence et au passage à l'âge adulte, tel que cela est pourtant souligné dans le concept socioéducatif. La gestion par directive est génératrice de tensions internes au sein d'une partie du personnel, de tension au sein des équipes et de tensions entre les jeunes et le personnel.

En parallèle, le manque de leadership venant accompagner et soutenir l'expression du désaccord et l'alignement des équipes dans la gestion des transgressions et des situations de tensions inévitablement émotionnelles conduit à une pratique personnelle, procédurière et

¹⁵² Plusieurs centaines pour une année, selon la responsable du domaine MNA.

¹⁵³ Entretien collectif, SCT, 17 mai 2023. Sous-entendu le-la bon.ne éducateur.trice.

souvent frustrante en matière de construction de la relation éducative. Ce type de pratique est défavorable à la construction d'un sentiment de sécurité psychologique¹⁵⁴ chez les jeunes.

6.1.2.4 Recommandations

R9 : extraire le secteur MNA du « Guide d'application des sanctions suite à incivilités » et réaliser un document propre au domaine MNA, spécifiant le rôle éducatif et l'application toujours nuancée d'une procédure.

R10 : réaliser un travail participatif et collectif au sein du domaine MNA et intégrant le SCTP sur la posture à l'égard des comportements transgressifs, impliquant la compréhension du sens des transgressions, l'identification des moyens et des postures préventives, ainsi que le déploiement de stratégies et de sanctions éducatives basées sur les connaissances conceptuelles de cette notion et non sur des a priori personnels.

R11 : mettre fin à l'utilisation de « rapport d'incivilité » pour des mineurs, n'utiliser le traçage des comportements que pour les conduites ayant mis en danger les jeunes ou leur environnement, uniquement à disposition des jeunes et des personnes ayant autorisation d'accès à leur dossier (intranet exclu).

R12 : réviser, de manière participative, les règles régissant l'accès à la nourriture en considérant l'impact de celles-ci en lien avec la connaissance des contextes et parcours de la population accueillie ; en considérant la difficulté émotionnelle d'application des règles en la matière, par les professionnels.le.s.

R13 : réintroduire des supervisions d'équipe visant essentiellement la réflexion sur les pratiques et l'analyse de celle-ci, par un.e intervenant.e externe ayant été conjointement choisi.e par l'équipe et la direction.

R14 : mettre en place des colloques d'équipe permettant la thématization et l'alignement des pratiques.

R15 : thématiser les différences de perspectives entre personnel de surveillance et membres de l'équipe éducative, ouvrir des dialogues permettant d'harmoniser les pratiques en termes de gestion des sanctions.

6.1.3 **Question 3 : Comment la qualité relationnelle et communicationnelle au sein du personnel du domaine MNA de l'EVAM et avec les partenaires externes concernés par l'accompagnement des jeunes favorise-t-elle ou, au contraire, péjore-t-elle, la situation des jeunes ?**

6.1.3.1 Contexte

Bien que l'audit se concentre sur le domaine MNA, la démarche considère étroitement le fait que l'accompagnement des jeunes MNA ne dépend pas exclusivement du personnel du domaine MNA. Plusieurs partenaires interagissent au quotidien avec les jeunes, ainsi qu'avec le personnel du domaine MNA et détiennent un rôle central dans l'accompagnement interdisciplinaire des jeunes. Les partenaires externes en interactions fréquentes avec les jeunes et le personnel du domaine MNA ont été identifiés au moment de la définition du périmètre par le groupe de suivi et les acteurs.trices questionné.e.s lors de ce processus¹⁵⁵. Il s'agit essentiellement des curateurs.trices du SCTP et de leur responsable, des partenaires médicaux, des partenaires liés à la scolarité et des membres du groupe de travail nommé « cas complexes »¹⁵⁶. Pour ce qui a trait à l'analyse de la qualité relationnelle et communicationnelle au sein du personnel du domaine MNA, sont considérées les relations internes aux équipes, entre équipes, ainsi qu'entre différents niveaux hiérarchiques. Les partenaires sont sollicités dans le cadre de l'analyse, spécifiquement dans le but de pouvoir poser un regard à 360 degrés sur les

¹⁵⁴Les composantes du sentiment de sécurité sont notamment la crédibilité, la fiabilité, la place accordée à l'émotionnalité et l'orientation sur l'autre (Edmondson, 2003).

¹⁵⁵ Cf. point 4.1. Organisation et suivi du mandat d'analyse.

¹⁵⁶ D'autres partenaires existent sans qu'il ait été jugé pertinent de faire appel à eux, compte tenu de la formulation de la question.

questions de relations professionnelles, de communication et de collaboration en lien avec l'accompagnement des jeunes. L'analyse ne vise toutefois pas à interroger le fonctionnement interne des secteurs auxquels sont affiliés les partenaires externes du domaine MNA.

Par la dénomination « qualité relationnelle et communicationnelle », la question vient ici interroger les liens professionnels tissés entre les acteurs.trices concerné.e.s par l'accompagnement des jeunes leur permettant de réaliser la mission commune d'agir et d'intervenir dans l'intérêt du jeune. Elle part dès lors du postulat que l'accueil et l'accompagnement des jeunes MNA impliquent inévitablement une approche collective et holistique.

Pour répondre à la question ici posée, l'analyse porte sur les entretiens menés avec le personnel du domaine MNA, avec les partenaires cités précédemment, ainsi que sur la Convention de collaboration entre le SCTP et l'EVAM, des référentiels et documents internes, tels que les dossiers des jeunes, les PV des colloques des équipes de Chamby et d'Entrebois, des courriels entre les équipes et responsables et les listes des supervisions.

6.1.3.2 Constats

Constat 10 : un fonctionnement en place avec certains acteurs externes

La complexité relative à l'accueil et l'accompagnement de jeunes MNA est significative. Elle implique une collaboration entre plusieurs champs d'expertise et constitue dès lors un défi interdisciplinaire.

Un groupe de travail « GT cas complexes »

Pour construire, favoriser et renforcer cette interdisciplinarité, un groupe traitant des « cas complexes » réunit plusieurs entités à quinzaine, sur impulsion du domaine MNA. Dans ce cadre, le domaine MNA est représenté par la responsable du domaine, son adjoint ainsi que les responsables de structures ; l'EVAM (en tant que structure globale) est représenté par deux responsables du domaine formation et mesures d'intégration (ForMi) ; le SCTP est représenté par le responsable du domaine de protection de l'enfant ; la DGEJ est représentée par la responsable du pôle accueil familial au sein de l'UPPEC ; le domaine médical est représenté par un psychologue responsable au SUPEA (CHUV), une psychologue adjointe au Service de psychiatrie et psychothérapie de l'enfant et de l'adolescent (SPPEA, Fondation de Nant) et d'une infirmière à l'unité de soins aux migrants (USMi) par ailleurs coordinatrice MNA ; le domaine de la formation est représenté par le coordinateur du portail migration et le coordinateur de l'Unité Migration Accueil (UMA). D'autres personnes peuvent être ponctuellement invitées à participer à une séance, selon les besoins et les thèmes abordés.

Ce groupe de travail est reconnu par l'ensemble de ses membres comme un espace important et bénéfique à la collaboration entre partenaires, ainsi qu'au partage d'informations et de besoins. Il a permis de faire connaissance avec des partenaires clés et facilite, par la suite, des prises de contact et un traitement plus fluide de situations¹⁵⁷. La présence des membres, plutôt assidue malgré des agendas pourtant très chargés, témoigne d'un engagement et d'une pleine considération de l'importance de la coordination et de la collaboration pour mener à bien la mission commune d'accompagnement des jeunes MNA. Il est en effet reconnu par une grande partie des membres que l'évolution de certaines situations a pu être favorisée grâce à ces séances interdisciplinaires.

Pourtant, malgré son nom, le groupe de travail semble - à ce jour - moins traiter les « cas complexes » que permettre une transmission d'informations, prioritairement de la part du domaine MNA vers les partenaires externes ; il semble moins permettre de traiter en profondeur d'enjeux forts liés à l'accompagnement que permettre le partage des réalités assurant à chacun.e la possibilité d'élargir son regard quant aux défis des autres corps de métier. Le sens du GT semble en partie dénaturé. Ceci étant dit, ce groupe de travail a peut-être atteint un objectif important, soit celui de permettre à certains partenaires de traiter des situations dites « sensibles » ou « complexes » en bilatérales et entre les séances, avec une réactivité positive et

¹⁵⁷ L'ouverture de nouvelles structures au sein du domaine MNA amène plusieurs nouveaux responsables à intégrer ce GT qui demeure à ce jour un espace permettant aux différents partenaires de faire connaissance.

rendue possible justement grâce à l'interconnaissance des partenaires. C'est tout au moins ce qui apparaît dans une partie des discours des membres de ce GT.

La question du sens de ce GT semble pourtant importante à se poser compte tenu de l'évolution de sa composition en constante évolution au gré des ouvertures de structures d'hébergement. Si le GT semble avoir offert et continuer d'offrir la possibilité de maintenir une proximité essentielle entre partenaires, une opportunité de rencontres pour thématiser des problématiques rencontrées et obtenir des informations, il montre aussi ses limites lorsqu'il s'agit de traiter plus en profondeur les besoins évolutifs des institutions représentées. Bien que les membres restent positifs à l'égard de ce GT (perçu comme essentiel), ils témoignent également, avec une certaine retenue et grande politesse, que leurs besoins d'obtenir des réponses sur le fonctionnement interne du domaine MNA et de dialoguer autour de pratiques et de préoccupations liées à l'accompagnement des MNA ne sont pas comblés au sein de ce GT.

Cela conduit à l'impossibilité de traiter de certaines thématiques jugées centrales dans l'accompagnement des jeunes, notamment le respect de certains de leurs besoins identifiés par les partenaires et les changements de lieux de vie. Cette réalité préterite dès lors le soutien et l'accompagnement dévolus aux jeunes.

Des fonctionnements performants en bilatérales

En raison de relations construites grâce au GT mentionnées précédemment et de l'engagement des partenaires, plusieurs collaborations sont jugées plutôt positives voire fluides, entre partenaires externes. La stabilité des équipes et personnes en poste au sein de la DGEO, du SCTP et du domaine médical joue, selon plusieurs partenaires, un rôle important. En parallèle, le sentiment de pouvoir exprimer ouvertement des doutes ou des remarques est jugé essentiel pour la qualité à la fois relationnelle et communicationnelle entre ces instances. Le débat et la critique constructive semblent avoir leur place tout en considérant que la charge de travail des acteurs.trices constitue un risque de compromettre ces fonctionnements. La volonté de collaboration de part et d'autre est soulevée. S'il est fait mention que les curateurs.trices du SCTP peuvent se montrer peu réactifs.ves dans certains cas, la cause est essentiellement attribuée à la surcharge de travail et non à un dysfonctionnement en matière d'accompagnement interdisciplinaire.

Une plus petite partie des témoignages issus du domaine MNA et du SCTP soulignent également une dynamique relationnelle et communicationnelle positive entre éducateurs.trices (foyers et/ou appartements éducatifs) et curateurs.trices. Plusieurs personnes ayant connu le domaine MNA depuis sa création signifient « ne jamais avoir eu de problèmes avec les curatrices » et avoir « très souvent pu compter sur elles¹⁵⁸ ; « Il y a un responsable super, tout est simple, on peut discuter ouvertement (...). On apprécie. Certains éducus anticipent et nous contactent ; ça se passe bien de temps en temps. Mais ça change tellement : les éducus partent ou changent de structure »¹⁵⁹.

Une situation très positive a été relevée de la part d'une curatrice du SCTP qui mentionne avoir demandé qu'un jeune dont elle a la représentation légale ne déménage pas, comme cela était prévu, en raison de problèmes somatiques importants, notamment consécutifs au stress associé aux changements. Ce jeune devait quitter un appartement éducatif à quelques mois de sa majorité pour rejoindre un appartement de transition. Le responsable, avec lequel la collaboration a été jugée bonne par l'ensemble des curateurs.trices¹⁶⁰, s'est montré « ouvert et compréhensif » face aux arguments apportés par le jeune, [redacted] et les représentants médicaux joints à cette démarche¹⁶¹. La reconnaissance d'une relation et d'une communication entre professionnel.le.s favorable au suivi des jeunes est plus présente dans le regard du personnel du domaine MNA à l'égard du SCTP que l'inverse. En effet, tout en mettant en lumière quelques dynamiques positives perçues dans l'accompagnement des éducateurs.trices, les curateurs.trices du SCTP mettent en lumière le flou et le manque

¹⁵⁸ Entretien individuels, éducateur.trice, 6, 17, 27 avril 2023.

¹⁵⁹ Entretien collectif, curateurs.trices du SCTP, 17 mai 2023. Propos partagé par l'ensemble des curateurs.trices en présence.

¹⁶⁰ Ce responsable a quitté le domaine MNA durant l'été 2023.

¹⁶¹ Entretien individuel, curatrice SCTP, 19 septembre 2023.

d'informations régnant autour de l'accompagnement des jeunes dont ils-elles ont la responsabilité, ainsi que le sentiment que les éducateurs.trices sont aux prises avec les injonctions de leur direction qu'ils-elles doivent appliquer.

Les quelques dynamiques positives mentionnées et la connaissance interpersonnelle des partenaires facilitent la réactivité nécessaire à l'accompagnement des jeunes. Outre l'impact positif pour les jeunes, cela semble également permettre aux professionnel.le.s de renforcer leur sentiment d'efficacité personnelle, source de motivation et d'engagement.

Constat 11 : asymétrie relationnelle entre le domaine MNA et le SCTP

Pour prendre la pleine dimension de ce constat, le lectorat prendra également en compte le constat 9 : *déficit de collaboration entre le domaine MNA et le SCTP en matière de gestion et d'accompagnement des transgressions et des sanctions*, ainsi que les constats 17 : *les projets individualisés ne sont pas suffisamment développés avec les curateurs.trices*.

Alors que [REDACTED] ainsi que les curateurs.trices font les observations suivantes : 1. des fonctionnements jugés inappropriés à l'accompagnement de mineurs ; 2. des difficultés significatives à obtenir des informations pourtant nécessaires au suivi des jeunes ; 3. une impossibilité de participer à certaines décisions jugées importantes (ex. décision de changement de lieu de vie des jeunes), ils témoignent également d'une forme d'impuissance à faire évoluer une relation de collaboration jugée actuellement peu favorable au déploiement d'un suivi de qualité des jeunes MNA. La difficulté d'une mise en dialogue de fond apparaît comme un état de fait dont personne, au sein du SCTP, ne se satisfait ; sans pour autant n'avoir la réelle possibilité de générer l'amorce d'un changement.

Malgré cette situation, les protagonistes du SCTP rencontré.e.s lors de l'analyse ont témoigné d'une volonté de reconnaître les défis relatifs à la charge de travail du domaine MNA et de formuler un discours objectif et pondéré, visiblement soucieux.ses de ne pas charger le domaine MNA de remarques infondées ou qui ne concerneraient que des situations anecdotiques. Si la dynamique est louable, une question subsiste : cette dynamique de protection du domaine MNA n'est-elle pas également animée par l'appréhension de péjorer une situation relationnelle déjà critique et dont les premières personnes impactées seraient les jeunes MNA ? Cette dynamique n'est-elle pas également animée par la conscience que le pouvoir est, dans les faits, entre les mains de ceux qui hébergent plus dans celles qui portent la responsabilité de la représentation légale ? Une dynamique visant à ménager les relations ou ne pas péjorer la situation des jeunes se dessine sans pouvoir être ici affirmée. La probabilité mérite toutefois une attention, car à vouloir éviter la péjoration, le risque est grand d'entrer dans une passivité justifiée.

Du côté du domaine MNA, les cadres interrogés et une partie du personnel éducatif ont la perception d'œuvrer au déploiement et au maintien d'une collaboration avec le SCTP et d'une qualité relationnelle suffisante. Du côté des responsables, deux considèrent que la collaboration est plutôt difficile, par le fait que, parfois, le domaine MNA se positionne d'une manière et que les curateurs.trices mentionnent autre chose au jeune. Ces mêmes responsables mentionnent par ailleurs que dans d'autres situations cela se passe bien.

Une partie du personnel éducatif considère que les curateurs.trices sont souvent placé.e.s devant le fait accompli et que les échanges consistent souvent à informer plus qu'à les impliquer dans les processus qui concernent les jeunes. L'analyse des situations de jeunes ne permet en effet pas de témoigner de l'existence d'une dynamique favorisant la concertation rapprochée et la co-construction de projets de vie pour les jeunes¹⁶². Sans être ouvertement conflictuelles, plusieurs relations entretenues entre le SCTP et le domaine MNA semblent marquées par un niveau de satisfaction moyen ou faible du côté du SCTP pour ce qui a trait à la qualité communicationnelle et relationnelle, à savoir, la possibilité de travailler ensemble, de manière concertée, dans l'intérêt du jeune. Ceci étant dit, l'insatisfaction vécue se perçoit dans les récits, mais l'analyse des dossiers témoigne peu de réactions affirmées et critiques par les curateurs.trices du SCTP à l'égard du domaine MNA.

¹⁶² Pour plus de précision sur ce point, voir les constat 16 et 17.

L'interpellation de la DGEJ, en tant qu'organe de surveillance, par le SCTP constitue une piste d'action déployée par [REDACTED]. Si la communication entre ces services pour ce qui a trait à l'identification des risques en matière de protection des jeunes MNA placés au sein de l'EVAM semble fonctionner, [REDACTED] témoigne d'un même sentiment d'impuissance face à une collaboration jugée hautement lacunaire¹⁶³.

Constat 12 : un fonctionnement cloisonné dans le cadre du domaine MNA

En 2018 et 2019, la logique participative mise en place pour la construction du concept socioéducatif a permis un rapprochement momentané entre les équipes d'Entrebois et de Chamby¹⁶⁴. Au-delà de cet exemple qui ne concerne qu'une partie minoritaire du personnel actuel, le personnel éducatif (éducateurs.trices et surveillants confondus) des foyers de Chamby et d'Entrebois, ainsi que celui de la structure de Veytaux témoignent d'un travail cloisonné avec peu de liens entre structures. En ce sens, la qualité relationnelle et communicationnelle entre les foyers de Chamby et d'Entrebois, au niveau du personnel éducatif est difficile à analyser. La situation est un peu différente en ce qui concerne les interactions entre le foyer de Chamby et la structure de Veytaux, compte tenu des passages fréquents de jeunes ayant séjournés au foyer de Chamby et transférés en appartement éducatif de Veytaux ou en appartements de transition associés¹⁶⁵.

Un cloisonnement entre équipes concernées par les transitions de jeunes

Les référentiels qui cadrent le passage d'un foyer à un appartement éducatif sont essentiellement :

- la MAS « La phase d'accompagnement_ Admission et accueil d'un MNA transféré de foyer MNA en appartement éducatif » (daté du 01.06.2022),
- la fiche pratique « Organisation des arrivées et départs du foyer de Chamby » (non datée),
- le concept « Appartement éducatif - Mna (ID 556) ».

Dans le premier référentiel, il est fait mention que des protagonistes sont amenés à être consultés sur la question des changements de lieu de vie avant validation de la décision : d'une part, la consultation doit avoir lieu entre cadres : « Hebdomadairement, lors du colloque cadres MNA, [REDACTED] transmettent [REDACTED] de manière anticipée les places qui se libéreront en appartements éducatifs et de transition ». D'autre part, la consultation doit avoir lieu au sein des équipes : « L'équipe interdisciplinaire du foyer [REDACTED] identifient les jeunes correspondants aux critères d'éligibilité pour les appartements éducatifs/de transition et pour lesquels cette évolution s'inscrit dans leur PPA/PII. ». Ensuite [REDACTED] consulte le réseau médical : « [REDACTED] consulte le réseau médical afin de s'assurer qu'il n'y aucune contre-indication majeure et contacte [REDACTED] pour recueillir son accord. ». Finalement, « les éducateurs référents du jeune sur le foyer et ceux des appartements éducatifs et de transition se rencontrent afin d'échanger et partager des informations autour de la situation du jeune. (Transfert rdv MBX, point de situation, précisions) » (p. 2).

Si, [REDACTED] la communication semble se faire au niveau des cadres, celle-ci est considérée comme extrêmement minimale entre les éducateurs.trices de référence : « Nous on va prendre les infos. C'est la seule vraie démarche avec Chamby. Communiquer ou collaborer, c'est un grand mot »¹⁶⁶. La continuité de l'accompagnement du jeune n'est pas assurée aux yeux de la majorité du personnel éducatif rencontré de Chamby et de Veytaux.

¹⁶³ Pour plus de précision sur ce point, voir constat 20.

¹⁶⁴ Selon les personnes interrogées ayant vécu cette période.

¹⁶⁵ A savoir des appartements de transition dont l'accompagnement des jeunes hébergés est sous la responsabilité de l'équipe de Veytaux.

¹⁶⁶ Entretien collectif Veytaux. 29 juin 2023.

Le deuxième référentiel cadre la partie objective et pragmatique du déménagement, notamment les questions relatives à l'état des lieux, aux démarches de gestion financière lors de transfert en appartement de transition, aux affaires que le-la jeune peut emporter avec lui, au transfert des médicaments, à la fiche de suivi et d'un classeur par l'éducateur.trice en charge de suivre le déménagement.

Le troisième référentiel signifie que « après une discussion en réseau (SCTP, médical et éducatif), l'EVAM et le SCTP décident du transfert des jeunes suffisamment autonomes (selon les critères définis) qui rejoindront les colocations en appartement éducatif. » (p. 3). La collaboration entre les équipes ne fait pas l'objet d'un processus construit entre l'équipe accompagnant le départ et celle concernée par l'arrivée du jeune. Le travail cloisonné et le manque de communication directe semblent pouvoir générer des erreurs de jugement. En effet, tant du côté de Chamby que du côté de Veytaux, un grand nombre de personnes rencontrées soulignent une difficulté à comprendre et accepter le passage de certain.e.s jeunes du foyer de Chamby aux appartements de Veytaux, lorsque les critères définis dans le concept appartements MNA ne sont, de leur point de vue, pas atteints. « Clairement on ne travaille pas avec eux ; c'est dommage. Je découvre les critères de transfert qui sont les leurs, ce n'est pas fixe. On doit les appliquer, ce n'est clair pour personne. On se croise parfois sur des activités, car on est dans la même région, mais pas beaucoup plus »¹⁶⁷.

Le cloisonnement identifié n'est pas uniquement existant entre les équipes éducatives du domaine MNA. Une forme de cloisonnement se perçoit également au sein des équipes dites « interdisciplinaires » rencontrées.

Un cloisonnement au sein des équipes

Deux dimensions ressortent de manière forte au sein des discours sans que l'analyse des PV des colloques et des dossiers des jeunes ne permettent de les remettre en question :

- comme mentionné au constat 7, le manque d'espaces de communication réunissant l'ensemble de l'équipe, le fait que certains membres de l'équipe ne se croisent presque jamais, la présence importante d'intérimaires et l'absence de définition et de clarification sur la manière de faire cohabiter les rôles différents (celui d'éducateur.trice et de surveillant) génère un travail jugé « en solo », « chacun pour soi ». Cette réalité est globalement perçue et jugée critique pour la qualité de l'accompagnement des jeunes MNA. Elle est perçue et jugée acceptable par certain.e.s éducateurs.trices du foyer d'Entrebois et certains surveillants des foyers de Chamby et d'Entrebois considérant que tant que chacun.e fait son travail, il n'y a pas de problème majeur. Or, les fondements du travail social exposent justement le sens et la nécessité de l'équipe pour la réalisation d'un travail de qualité, au sens d'un travail porteur pour l'évolution des bénéficiaires¹⁶⁸,
- la perception d'un manque de place accordé aux débats propres aux situations professionnelles diminue la volonté, pour certain.e.s, de mettre en discussion certains dilemmes éducatifs. Ceux-ci seront alors souvent traités en bilatéral avec la-le responsable si elle-il est présent.e ou avec un collègue et non avec l'équipe. Pourtant, cette dernière pourrait bénéficier de l'évocation des dilemmes vécus par les collègues. Lorsque des situations sont traitées en colloque, les exemples donnés montrent souvent que la dynamique du débat vise à déterminer qui aurait raison et qui aurait tort, dans une logique parfois manichéenne de l'accompagnement.

Le personnel d'accompagnement des foyers témoigne d'un fonctionnement très individuel au sein d'un groupe de professionnel.le.s titulaires ou intérimaires. Le cloisonnement perçu au sein des équipes des foyers explique en partie le sentiment d'une partie des éducateurs.trices de porter seul.e ou presque les situations des jeunes dont ils-elles ont la référence, comme si, en définitive, il n'y avait pas d'équipe : « Actuellement, nous n'avons pas d'esprit d'équipe »¹⁶⁹. « Actuellement, notre pratique ne nécessite pas une plus grande coordination que ça. Je donne la priorité aux référés, mais pas aux autres. Le matin, nous sommes des fois deux avec 38 jeunes.

¹⁶⁷ Entretien individuel, éducateur.trice, 27 avril 2023.

¹⁶⁸ Ravon, B. (2019). Refaire parler le métier, le travail d'équipe pluridisciplinaire : réflexivité, controverses, accrochages. In G. Amado & P. Fustier (Eds.), *Faire équipe* (pp. 67-90). Erès.

¹⁶⁹ Entretien collectif – éducateurs.trices Entrebois, 2 mai 2023.

Des fois, nous sommes un titulaire et deux intérimaires. Il faut renseigner les intérimaires et prioriser. Pas le choix »¹⁷⁰.

Si une approche également très individuelle est exprimée au sein de l'équipe de Veytaux, l'analyse réduite faite sur ce site ne permet pas de considérer que la situation de cloisonnement au sein des équipes des foyers de Chamby et d'Entrebois se retrouve à l'identique au sein de l'équipe de Veytaux. Il est toutefois possible de signifier que si la taille plus petite de l'équipe limite le risque de cloisonnement, le fonctionnement marqué par l'urgence, la présence d'intérimaires et le déficit d'espace de communication laisse penser que sans une attention spécifique la situation pourrait devenir similaire.

Le fait que les équipes soient composées d'éducateurs.trices et de surveillants ne semble pas générer une forme de cloisonnement supplémentaire qui serait propre aux différences de rôle et de fonction. Le manque d'espaces de communication mentionné précédemment rend difficile le développement, au sein de l'équipe, d'une compréhension claire du rôle spécifique des éducateurs.trices et des surveillants au sein des équipes.

Un certain cloisonnement entre « la hiérarchie » et le terrain

Une représentation largement partagée par le personnel de terrain rencontré est que [REDACTED] sans réelle place accordée au point de vue du personnel éducatif. Les démarches participatives ou mises en consultation des équipes existent pourtant bel et bien. Elles sont visibles via les groupes de travail et l'effective mobilisation par courriel des équipes lors du choix des situations de jeunes susceptibles de passer d'un lieu de vie à un autre. Ces deux types de démarches résonnent pourtant, aux yeux d'une partie significative du personnel, comme une mise en consultation souvent factice. Reprenons ici ces deux démarches :

- [REDACTED] mentionne l'existence de plusieurs groupes de travail dit « transversaux » sans pouvoir explicitement nommer leurs objectifs et leurs compositions. Un groupe de travail est identifié comme étant particulièrement significatif, car il a visé à développer le « Guide d'observation de la première évaluation des ressources individuelles (PERI) », daté du 1^{er} février 2022. Or, lorsqu'il s'agit [REDACTED] d'identifier les personnes de Chamby affectées à ce GT dans la pratique, il ressort que les éducateurs.trices ont été sollicité.e.s, mais ne sont pas venu.e.s, ne se sont pas inscrit.e.s, malgré son insistance. Le personnel de terrain interrogé ne se souvient pas si les GT auquel ils sont affectés sont en vigueur ou non, ni même de quoi précisément ils traitent, exception faite d'un GT de mars-avril 2023 autour de la question des sanctions. Au sujet du GT sur le PERI mentionné [REDACTED] aucun.e éducateur.trice ou surveillant n'a souvenir de la sollicitation faite [REDACTED] tout en reconnaissant que si la demande leur est parvenue par mail, il est probable qu'elle soit passée à la trappe, compte tenu du nombre d'informations reçues. Cette même situation se retrouve au sujet d'un GT en lien avec un appartement éducatif mentionné sur la liste des GT qui nous a été transmise [REDACTED]. Ce dernier réunissant éducateurs.trices, surveillants et jeunes ne correspond à aucune démarche réellement entreprise selon le discours du/de la collaborateurs.trice sensée y avoir participé. Les quelques personnes ayant souvenir d'une participation à des GT soulignent de manière quasi unanime (pour Chamby, Entrebois et Veytaux) que les attentes sont avant tout la production de documents sans permettre de réflexion approfondie, c'est-à-dire sans pouvoir initier des modifications de fonctionnement qu'ils jugeraient pertinentes pour l'amélioration de la qualité d'accompagnement. L'impression de travailler selon les attentes de la direction, mais en décalage avec les besoins et aspirations des équipes, semble partagée par un nombre important de personnes rencontrées,
- pour ce qui est de la mobilisation souhaitée des équipes dans l'analyse des situations de jeunes susceptibles de passer d'un lieu de vie à un autre (vers un appartement éducatif, respectivement un appartement de transition), l'analyse des dossiers et des PV¹⁷¹ de l'équipe de Chamby corrobore l'analyse des entretiens menés avec le personnel de Chamby (éducateurs.trices et surveillants) et les éducateurs.trices de Veytaux). Si un travail collaboratif est souhaité entre responsables et personnel éducatif, la pratique semble autre. Les décisions de transferts sont (selon la grande majorité du personnel

¹⁷⁰ Entretien collectif – éducateurs.trices Entrebois, 2 mai 2023.

¹⁷¹ Pour rappel, PV des colloques 2022 et premier trimestre 2023.

éducatif) soumises à discussion pour la forme, alors que bien souvent la décision semble déjà prise [REDACTED]. S'il y a effectivement une marge de manœuvre pour discuter de « qui » changera de lieu de vie, le fait est que, sur la base des besoins de places évoqués [REDACTED] la marge de manœuvre et de décision sera fortement réduite, voire inexistante. Les responsables de structure sont alors perçus comme étant les exécutant.e.s d'une stratégie de direction et sans réelle marge de manœuvre ; comme le sont d'ailleurs les éducateurs.trices rencontré.e.s.

Ces cloisonnements perçus au sein des équipes et entre la hiérarchie et le terrain sont à risque de générer deux types de dynamique qui à ce jour semblent déjà à l'œuvre :

- induire des pratiques individuelles avec les dangers liés à l'absence de réflexivité pour les bénéficiaires,
- induire un travail d'exécutant, automatisé et désengagé du personnel. Les conséquences sont l'absence d'analyse et d'adaptation de l'action socioéducative aux situations et contextes singuliers des jeunes accueilli.e.s.

Constat 13 : une surcharge de communication écrite qui nuit à la qualité de travail du personnel éducatif

Au sein des équipes qui ont été approchées dans le cadre de l'analyse, l'accès à l'information se fait par différentes voies¹⁷². La quantité d'information est significative. Si l'on en croit l'ensemble des éducateurs.trices rencontré.e.s la plus grande quantité d'informations écrites à traiter par les éducateurs.trices est celle qui leur est adressée par mail en provenance de l'interne et non de partenaires externes. Ce traitement chronophage de l'information génère des pertes d'informations (plusieurs mentionnent ne pas avoir le temps de tout lire), des interprétations ou des doutes sur les intentions sous-jacentes de l'émetteur (quelques personnes signifient que des mails viseraient à remettre certaines personnes à l'ordre, sans le mentionner comme tel¹⁷³), un traitement par écrit de situations marquées par des tensions ou des difficultés nécessitant un échange de vive voix¹⁷⁴. Des courriels qui nous ont été montrés mettent en lumière que l'utilisation du mail semble être une option particulièrement privilégiée [REDACTED] pour diverses thématiques qui, du point de vue du leadership d'équipe, impliquerait de prioriser la relation et l'écoute pour augmenter la qualité d'accompagnement et le bien-être au travail.

Nous mentionnerons ici neuf exemples.

1. Gestion de tensions entre collègues générées par des faits relayés par un jeune et témoignant de comportements et de propos maltraitants à l'égard d'un jeune.
2. Gestion de tensions entre [REDACTED] et un.e membre de l'équipe en mettant en copie globale l'équipe, ainsi que des partenaires externes.
3. Doléances de la part [REDACTED] à l'égard d'un.e éducateur.trice n'ayant pas réalisé une tâche demandée.
4. Remarques [REDACTED] à l'égard d'un.e éducateur.trice, liées aux compétences techniques jugées insatisfaisantes.
5. Remises à l'ordre.
6. Expression du désaccord de fond sur le sens des activités lors des vacances.
7. Informations liées au budget, aux réglementations nouvelles ou rappelées en lien avec l'accès à la nourriture.
8. Rappels de l'importance de suivre les règles.
9. Consignes de réflexion à mener pour le personnel éducatif.

Plusieurs mails [REDACTED] nécessitent une lecture relativement longue et font état de mécontentements ou de point de vue divergeant dont la réception a été difficilement vécue par les personnes concernées. Sans se positionner ici sur leur contenu, il importe de signifier que la voie choisie semble entamer la qualité relationnelle au sein de l'équipe, [REDACTED]

¹⁷² Le périmètre d'analyse ne vise pas à poser un regard critique sur l'ensemble des canaux de communication utilisés. Il s'agit ici exclusivement de questionner la qualité communicationnelle et relationnelle dans ce qu'elle peut favoriser ou péjorer la situation des jeunes.

¹⁷³ Ce point concerne essentiellement Chamby.

¹⁷⁴ Ce point concerne essentiellement Chamby.

6.1.4 Question 4 : Comment les projets des jeunes sont-ils pensés de manière holistique et collective avec les jeunes et l'ensemble des professionnels concernés par la situation ?

6.1.4.1 Contexte

Le cadre d'accompagnement des jeunes placés au sein du domaine MNA de l'EVAM est défini (comme indiqué tout au long du présent document) notamment au sein des lois vaudoises que sont la LARA et la LProMin.

De par sa mission et sa vision, l'EVAM informe également sur les orientations en matière d'accompagnement social : sur le site de l'EVAM, il est possible de voir que l'établissement est « chargé d'accompagner les personnes migrantes dès leur arrivée dans le canton. Chacune peut compter sur un accueil, une orientation, des conseils et un suivi dans la durée. Cet accompagnement l'encourage à réfléchir puis à concrétiser un projet personnel pour devenir autonome »¹⁷⁶. L'autonomie des personnes accueillies fait par ailleurs partie intégrante de la vision de l'EVAM, à savoir : « Favoriser l'autonomie des migrants »¹⁷⁷.

Au sein du domaine MNA, le soutien à l'autonomie est également au cœur des démarches d'accompagnement social proposées. Le concept socioéducatif mentionne que l'accompagnement des jeunes se fait « par la mise en place de son projet individualisé » élaboré et négocié avec le-la jeune, le service placeur (SCTP), l'équipe éducative du foyer et les professionnels impliqués (2019, p. 43). Le concept socioéducatif précise que le-la jeune doit être placé au centre du projet qui sera réalisé, dans une logique transversale, dynamique, éthique et respectueuse du jeune (*ibid.*).

Les principaux objectifs du projet individualisé s'articulent autour de six axes (*ibid.*, p. 43-44) :

- « accompagner le jeune dans une démarche de prise de conscience et de réflexion s'inscrivant dans un cadre respectant sa sécurité et son stade de développement,
- prendre en compte toute une série de facteurs psychologiques et structurels et les relier à la situation présente du jeune à savoir ses aspirations, ses motivations, ses ressources, ses attentes, ses difficultés, sa situation juridique avec les possibilités qui peuvent lui être offertes dans le cadre de son accueil en Suisse,
- chercher à clarifier et à consolider les perspectives d'avenir du jeune dans le respect du cadre légal posé par l'OCTP et conformément aux directives de l'EVAM qui rend les décisions administratives pour le MNA,
- définir les aides dont il a besoin pour y parvenir dans un accompagnement qui vise à lui permettre de développer les aptitudes nécessaires à son évolution et son autonomisation,
- orienter le jeune vers des objectifs réalisables et durables sur le plan social et éducatif en lui offrant une structure construite par étapes, des bilans de ses progrès et de ses difficultés avec la possibilité de revisiter et de réajuster son projet d'intégration,
- donner au jeune les moyens de développer les compétences nécessaires à la réalisation de son projet ».

De manière plus générale, l'accompagnement individuel et collectif décrit par le domaine MNA, vise l'atteinte des objectifs suivants¹⁷⁸ :

- aider les jeunes à comprendre les règles et interactions entre les personnes ; ils peuvent ainsi saisir les codes de la société d'accueil et progresser dans leur socialisation,
- permettre aux jeunes de développer leurs aptitudes à vivre de manière autonome,
- favoriser l'esprit d'ouverture et la tolérance envers leur nouvel environnement social ainsi qu'envers les autres cultures.

Dans les référentiels internes concernant les primo-arrivants, deux documents témoignent spécifiquement du travail d'autonomisation. Ces documents sont à produire par les éducatrices référentes pour le premier réseau, à savoir 3 à 5 mois après l'arrivée des jeunes¹⁷⁹. Il s'agit de :

¹⁷⁶ <https://www.evam.ch/qui-sommes-nous/mission/> (consulté le 19.9.2023).

¹⁷⁷ <https://www.evam.ch/qui-sommes-nous/mission/> (consulté le 19.9.2023).

¹⁷⁸ <https://www.evam.ch/que-faisons-nous/nos-prestations-par-domaine/mna/>.

¹⁷⁹ Marche à suivre / Check-list : Phase d'accompagnement. Février 2022.

- Première Évaluation des Ressources Individuelles (PERI),
- Projet Personnel d'Autonomisation (PPA).

La notion de projet d'accompagnement se retrouve dans différents référentiels externes liés à l'accueil et l'accompagnement des mineur.e.s placé.e.s. Dans l'approche centrée sur les jeunes, développée par le SSI, l'établissement d'un plan individuel de prise en charge est développé sur la base des recommandations européennes relatives aux enfants séparés¹⁸⁰, faisant référence à l'appellation de « projet de vie ». Dans ce cadre, l'approche holistique visant à orienter les jeunes vers un projet de vie implique la considération de huit dimensions : 1. les besoins, 2. les personnes de soutien, 3. le contact avec la famille, 4. les ambitions, 5. la situation juridique, 6. la situation dans le pays d'origine, 7. les opportunités et les obstacles, 8. les espoirs et les craintes¹⁸¹. Dans les standards pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe de Quality4Children, tout placement hors du foyer familial est guidé par un projet éducatif individualisé, de manière à orienter les décisions à prendre en cours de placement. Sans référer spécifiquement à la notion de projet, les recommandations de la CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineur.e.s non accompagné.e.s dans le domaine de l'asile soulignent la nécessité d'un encadrement et d'un accompagnement socio-pédagogiques axés sur les besoins individuels et l'intérêt supérieur de l'enfant (p.23). À l'instar du concept socioéducatif, des recommandations du SSI, des standards mentionnés ci-devant, la CDAS souligne l'importance d'un accompagnement holistique, plaçant les jeunes au centre, ciblé sur leurs besoins, de manière à orienter toutes actions socio-pédagogiques.

C'est à l'aune de ces points de repère conceptuels que l'analyse s'est penchée sur la manière avec laquelle est pensé le développement des projets des jeunes. Pour ce faire, la démarche a visé à mobiliser notamment les dossiers de certains jeunes, les procédures et réglementations internes liées au travail d'accompagnement des jeunes, les entretiens menés avec le personnel du domaine MNA et les partenaires.

6.1.4.2 Constats

Constat 14 : l'autonomie des jeunes MNA au cœur des discours et des préoccupations

De manière forte, tant le personnel interviewé au sein du domaine MNA que les partenaires externes identifient l'importance du développement de l'autonomie chez les jeunes accueillis. Le développement d'un projet individualisé pour chaque jeune dans le but de lui permettre l'accès à une vie autonome au sein de la société suisse constitue un point central et une destination vers laquelle tendre. En ce sens, les discours s'alignent à la mission de l'EVAM. L'enjeu du passage à la majorité est fortement présent dans l'esprit de l'ensemble des professionnel.le.s impliqué.e.s dans le suivi et l'accompagnement des jeunes. Les professionnel.le.s partagent la même préoccupation à savoir que les jeunes accèdent à un certain niveau d'autonomie avant l'âge de 18 ans, faute de quoi le passage à la majorité deviendra plus périlleux encore qu'il ne l'est déjà.

Au-delà de cette « destination partagée » qu'est l'autonomie, les discours qui s'y rapportent sont différents selon la mission des professionnel.le.s. L'accompagnement à l'autonomie passe notamment par la sécurisation et le soutien dans l'élaboration des processus psychiques pour ce qui a trait au domaine de la santé, cela passe par l'intégration dans un système d'apprentissage et de formation pour ce qui a trait au domaine de la formation, cela passe par la compréhension des attentes et des contraintes liées au fonctionnement de la société suisse et du système vaudois, par la capacité à répondre à celles-ci pour les curateurs.trices, ainsi que pour les collaborateurs.trices du domaine MNA. De manière opérationnelle, le développement effectif de l'autonomie incombe donc en grande partie aux professionnel.le.s du social, plus encore aux professionnel.le.s du socioéducatif (affilié.e.s au domaine MNA) qui sont chargé.e.s de mettre en place les étapes d'apprentissages nécessaires au développement des compétences visées.

¹⁸⁰ Pour ce qui a trait au projet individualisé, le SSI s'appuie notamment sur le référentiel édité par le Conseil de l'Europe : Drammeh, L. (2010, octobre). *Projet de vie pour mineurs migrants non accompagnés. Manuel à l'usage des professionnels de terrain*. Éditions du Conseil de l'Europe.

¹⁸¹ Manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse. Guide pratique à l'usage des professionnels, 2016. P. 71.

Les collaborateurs.trices du domaine MNA ont bien saisi le rôle qui est le leur et qui est attendu par la direction dans le travail d'autonomisation des jeunes MNA. Or le travail dans l'urgence évoqué tout au long du présent document place les éducateurs.trices face à une pression parfois difficile à vivre. Pour résumer des propos à plusieurs reprises entendus, les éducateurs.trices sont conscient.e.s du travail d'autonomisation qui est attendu d'eux-elles ; tout en étant également conscient.e.s de l'absence de temps à disposition pour le faire, tout en étant finalement conscient.e.s que les jeunes peu autonomes transféré.e.s en appartements éducatifs, de transition ou en foyers pour adultes seront placé.e.s face à des difficultés pouvant les placer dans des situations de détresse majeures. Captifs.ves d'un contexte et d'une organisation interne qu'il-elles ne contrôlent pas, une part significative des éducateurs.trices interviewé.e.s vivent l'injonction légitime à l'autonomisation des jeunes comme une pression et une tension interne entre ce qui est attendu d'eux-d'elles, ce qu'ils-elles voudraient idéalement faire et ce qu'ils-elles sont en mesure de faire.

Constat 15 : les partenaires santé sont des acteurs.trices clés et présents dans l'accompagnement des jeunes MNA

Le domaine de la santé est généralement perçu comme un socle fort. De manière générale, le personnel du domaine MNA perçoit très positivement l'investissement des professionnel.le.s du domaine de la santé (physique et mentale), ainsi que l'organisation claire de leur prise en charge. Les partenaires sont généralement perçus comme des personnes à l'écoute et compétentes pour répondre aux défis rencontrés. La facilité d'accès aux partenaires clés via le « GT cas complexes » est relevé par plusieurs responsables, la disponibilité des infirmières intervenant auprès des jeunes est appréciée. Deux nuances sont toutefois à considérer : 1. Les conséquences de l'augmentation massive du nombre de jeunes arrivé.e.s au sein du domaine MNA impacte également les partenaires médicaux qui ne parviennent plus à tenir, dans les délais fixés, le processus et les procédures d'interventions prévues, notamment au niveau des primo-arrivants. 2. Une grande disparité entre le fonctionnement lausannois (SUPEA) et celui de l'Est vaudois (Fondation de Nant) pour ce qui a trait à la santé mentale est clairement nommée par de nombreuses personnes interrogées. Le travail d'équipe et le cumul des compétences et des disponibilités identifiées au sein du SUPEA semblent manquer aux yeux d'un certain nombre de personnes issues du domaine MNA et du SCTP. Ce point s'explique, selon les témoignages, par le fait que le suivi des MNA en matière de santé mentale à l'Est vaudois dépend essentiellement [REDACTED]. L'absence temporaire [REDACTED] semble avoir prétérité le suivi de certain.e.s jeunes et l'accompagnement des équipes de Chamby et de Veytaux.

Le domaine de la santé est considéré comme un axe essentiel dans la mise en place d'un accompagnement individualisé des jeunes. L'expertise des partenaires de la santé dans le réseau des jeunes MNA est unanimement reconnue. La facilité d'accès et la volonté des partenaires médicaux de se rendre disponibles sont fréquemment mentionnées tant par les responsables que par le personnel éducatif interviewé. Plusieurs éléments importants à la mise en place d'une collaboration autour des projets des jeunes semblent donc réunis.

Sans parler spécifiquement de projets des jeunes, l'accompagnement des jeunes placés au sein du domaine MNA tient compte des besoins individuels en matière de santé physique et mentale, d'une part par la mise en place d'un réseau médical mobilisé et, d'autre part, par l'expertise déployée au sein de ce réseau qui compte plusieurs personnes engagées sur le plan théorique comme sur le pratique auprès de la population des MNA depuis de nombreuses années. Une connaissance des enjeux interculturels semble grandement compléter, aux yeux des professionnel.le.s du social, l'expertise médicale.

Constat 16 : Il existe des projets individuels définissant des objectifs à atteindre. Leur réalisation et leur suivi semblent inégalement réalisés d'une personne référente à l'autre.

Il importe de mentionner que les trois dossiers complets à disposition couvrent à eux trois la période allant de septembre 2019 à novembre 2021. Les dossiers analysés spécifiquement en lien avec les enjeux de transition couvrent la période mars 2021 à mai 2023. Pour ces dossiers, il est possible que la documentation relative aux projets ne nous soit pas parvenue, étant donné que seuls les documents relatifs aux transitions ont été demandés. Il a dès lors été important de

questionner la thématique du projet des jeunes lors des entretiens menés à l'interne ou à l'externe du domaine MNA.

Tant l'analyse des dossiers des jeunes que les données issues des entretiens montrent que les procédures de réalisation des projets de jeunes ne semblent pas respectées de manière uniforme. La récolte de données orales sur ce point nous a placés devant une difficulté majeure, à savoir celle d'accéder à une compréhension du fonctionnement effectif du personnel des foyers pour la réalisation des projets des jeunes. En effet, il ressort des discours issus d'entretiens collectifs ou individuels que :

- deux documents semblent significatifs : la première évaluation des ressources individuelles (PERI) et le Projet Personnel Autonomisation (PPA). Le premier document est fréquemment jugé inopportun par le personnel. Le PPA semble davantage faire sens,
- tous les jeunes ont un ensemble d'objectifs définis avec leur(s) référent(s), clarifiant des priorités en termes d'évolution ou d'acquisitions nouvelles. Il semblerait que la majeure partie de ces objectifs vise le renforcement de l'autonomie ou l'intégration sociale et scolaire,
- ni le PERI ni le PPA ne s'apparentent à des outils témoignant d'une approche holistique (basée sur les besoins, les personnes de soutien, le contact avec la famille, les ambitions, la situation juridique, la situation dans le pays d'origine, les opportunités et les obstacles, les espoirs et les craintes),
- le discours relatif à l'autonomisation semble prendre le dessus sur l'accompagnement ciblé. Globalement il ressort que les jeunes doivent apprendre à gérer leur budget, à penser à leurs rendez-vous (médicaux et autres), à tenir leur chambre rangée et nettoyée, à respecter les engagements, horaires, et donc savoir se lever seuls le matin. Un ensemble de bonnes pratiques favorables à une bonne intégration semble visé pour toutes et tous ; plus qu'une approche visant l'analyse de la situation du jeune en vue de la mise en place d'un projet de vie ou d'un projet d'accompagnement ciblé, tenant compte de toutes ses facettes et particularités,
- le PPA témoigne d'objectifs en lien avec le PERI ; ce qui fait sens. Ils formulent également et parfois des critères d'évaluation. Or les collaborateurs.trices des foyers et de Veytaux expriment n'avoir que très peu de temps à disposition pour soutenir les jeunes dans l'évolution de leurs compétences.
- les projets semblent construits en présence des jeunes plus qu'avec les jeunes. En effet, l'ensemble du personnel interviewé mentionne que les jeunes sont questionné.e.s au moment où le PERI est rempli et où les objectifs leur sont proposés. Il n'est toutefois pas fait état du dialogue réalisé à partir des avis contraires, les idées alternatives des jeunes.

Il semble y avoir une réelle intention de déployer une documentation cadrant la définition de projets liés aux jeunes et à leur processus d'autonomisation. Ces documents semblent moyennement convaincre une partie des collaborateurs.trices qui verraient du sens à les revoir en profondeur. Or, ces documents sont jugés intouchables.

Les projets ne s'apparentent pas à des « projets de vie » au sens entendu dans les recommandations du Service social international (SSI) citées en introduction de ce chapitre. Ils s'apparentent toutefois à une forme de suivi de chaque jeune qui d'un côté tente de circonscrire la situation des jeunes (via le PERI) et de définir des priorités d'action en termes d'autonomisation (via la PPA), de l'autre, passe parfois à côté de la complexité des situations par une documentation souvent considérée comme étant trop chronophage à respecter et peu sensée durant la phase d'accueil. En effet, le PERI invite les collaborateurs.trices à questionner des axes *a priori* essentiels :

1. situation financière,
2. droit financier et situation administrative,
3. logement,
4. entourage familial,
5. affiliation, réseau et loisirs,
6. état de santé, développement physique,

autonomie permettant aux jeunes le passage le moins périlleux possible vers la majorité. Le document permettant la première évaluation des ressources individuelles est perçu par une partie du personnel comme un document davantage utilisé pour contrôler la rigueur du personnel par les responsables que comme un outil ayant démontré sa réelle pertinence pour le suivi durable du-de la jeune. Il semble limiter la marge de manœuvre des collaborateurs.trices qui doivent s'y conformer. Alors que les outils devraient s'adapter aux besoins du terrain, c'est ici le terrain qui doit s'adapter aux outils prédéfinis et perçus comme intouchables.

Les collaborateurs.trices indiquent réaliser les projets des jeunes et soulignent que les responsables de structure sont vigilant.e.s à la réalisation écrite de ceux-ci. Ils-elles indiquent par ailleurs et majoritairement ne pas avoir le temps de soutenir les jeunes dans la réalisation de leurs objectifs.

La participation active des jeunes lors de la définition et de l'évaluation des objectifs et lors des décisions qui les concernent est clairement déficiente. La participation des curateurs.trices dans la réalisation des projets semble limitée. Pourtant ce sont les figures les plus stables, présentes dans la durée dans le parcours des jeunes MNA dès leur arrivée dans le canton de Vaud.

Au-delà des « projets », l'accompagnement des jeunes placés au sein du domaine MNA tient compte des besoins individuels en matière de santé physique et mentale, d'une part par la mise en place d'un réseau médical mobilisé et jugé performant et, d'autre part, par l'expertise déployée et reconnue au sein de ce réseau.

6.1.4.4 *Recommandations*

R20 : rendre les actions d'accompagnement à l'autonomie prioritaires par le biais d'un processus d'accompagnement ciblé (autonomisation des trajets, autonomisation administrative, autonomisation des suivis des rendez-vous, etc.) mené pour l'ensemble des jeunes et non dépendant de la disponibilité des personnes référentes. Assurer une marge d'appréciation dans la mise en œuvre par le personnel éducatif de ce processus d'accompagnement.

R21 : développer des référentiels facilement mobilisables et jugés pertinents par le personnel éducatif pour le développement et le suivi des objectifs définis dans les projets des jeunes ; permettre la remise en question des référentiels par les professionnel.le.s du social au sein du domaine MNA.

R22 : assurer la mise en place de projets de vie dépassant la notion de projet d'autonomisation ; assurer la formation du personnel dans le développement de ce type de projet.

R23 : impliquer, en amont les curateurs.trices dans le processus de construction des projets ; ouvrir des dialogues entre les curateurs.trices, les jeunes et les référent.e.s sur ce thème.

6.2 Gouvernance et Management

6.2.1 Question 1 : « De quelle manière se déploie le rôle de surveillance de l'État sur les activités de l'EVAM en lien avec l'accueil et l'accompagnement des MNA? »

6.2.1.1 Contexte

La question de la surveillance d'un établissement autonome du type de l'EVAM se pose selon deux axes :

1. d'un point de vue législatif : les activités du domaine MNA de l'EVAM sont régies par une série de réglementations fédérales et cantonales, ainsi que des conventions de collaboration avec les services étatiques (voir chapitre 5.3). L'exigence de la surveillance par l'État est par conséquent décrite dans ce corpus législatif. Notre travail a consisté à identifier le(s) service(s) de l'État à qui incombe cette surveillance, ainsi que le périmètre et la nature de celle-ci,
2. d'un point de vue structurel : l'EVAM est doté de la personnalité juridique. Ce statut lui confère l'autonomie d'organiser sa propre gouvernance et la manière de déployer la surveillance de ses organes dirigeants. Notre travail a donc consisté à vérifier dans quelle mesure cette autosurveillance est conforme aux exigences de l'État et si elle contribue à la performance (voir chapitre 3.2.) des activités du domaine MNA. Étant donné qu'il n'existe pas en Suisse de cadre légal contraignant en matière de gouvernance d'entreprise¹⁸⁴ pour les établissements autonomes de droit public dotés de la personnalité juridique du type de l'EVAM, nous avons pris comme référence les recommandations en matière de bonnes pratiques pour les entreprises et les fondations édictées respectivement par *economiesuisse*¹⁸⁵ et *SwissFoundations*¹⁸⁶.

6.2.1.2 Constats

Constat 18¹⁸⁷ : le DEIEP est le service de l'État désigné par la loi pour exercer une surveillance sur les activités de l'EVAM, en lien avec les MNA. Cette surveillance est centrée sur les flux financiers.

Le corpus législatif encadrant l'activité de l'EVAM désigne le DEIEP, en tant que département en charge de l'asile, comme unique responsable du contrôle de l'activité de l'établissement¹⁸⁸. Cette activité de contrôle est confiée à la division asile et retour du SPOP¹⁸⁹.

Pour trouver des indications sur l'étendue et la nature de cette surveillance, il est nécessaire de consulter la Convention de subventionnement entre l'État de Vaud et l'EVAM¹⁹⁰, qui règle les relations financières entre l'État et l'EVAM, ainsi que les prestations fournies par ce dernier. Le SPOP y est désigné comme l'autorité compétente en matière de suivi et de contrôle, conformément à l'article 27 de la LSubv. Le SPOP a la compétence pour vérifier :

- l'application de ladite convention,
- le respect des lois, ordonnances, directives et circulaires fédérales et cantonales relatives aux tâches confiées à l'EVAM,
- l'utilisation économique des ressources mises à disposition de l'EVAM par l'État¹⁹¹.

Pour ce faire, le SPOP est autorisé à « (...) à accéder aux locaux de l'EVAM et à consulter tous les documents relatifs à la gestion de l'établissement (...) »¹⁹². Des exigences en matière de reporting sont par ailleurs indiquées (voir chapitre 6.2.2).

Dans les faits, c'est la COASI, rattachée au SPOP, qui a la charge de contrôler et de suivre la subvention allouée à l'EVAM. Or les contrôles de la COASI se concentrent sur les risques financiers

¹⁸⁴ Le terme gouvernance d'entreprise peut s'entendre comme « (...) l'ensemble des principes axés sur la poursuite d'intérêts durables des entreprises qui, tout en sauvegardant la capacité de décision et l'efficacité, visent à instaurer au plus haut niveau de l'entreprise la transparence et un rapport équilibré entre la direction et la surveillance. » (Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, 2023, p.6).

¹⁸⁵ Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, *economiesuisse*, 2023

¹⁸⁶ Sprecher T. Egger P., & von Schnurbein G. (2021). *Swiss Foundation Code*, Principes et recommandations pour la constitution et la conduite des fondations donatrices, Stämpfli Editions.

¹⁸⁷ La numérotation fait suite aux constats présentés dans la partie précédente relative aux pratiques éducatives et d'accompagnement.

¹⁸⁸ LARA, art. 6, al.4.

¹⁸⁹ Guide d'assistance EVAM, art. 3.

¹⁹⁰ La convention étant renouvelée annuellement, c'est la version du 12 janvier 2023 qui a été prise comme référence pour l'analyse.

¹⁹¹ Convention de subventionnement, 2023, art. 26.

¹⁹² *ibid.*, art. 26.

et sur les procédures de contrôle interne de l'établissement (objectif d'efficacité). Les aspects de conformité aux lois et directives (objectif de conformité), et l'impact des activités (objectif d'efficacité) ne sont pas vérifiés. Les contrôles ont lieu tous les 5 ans environ, les derniers ayant été réalisés en 2021. Les arguments invoqués par [REDACTED] pour expliquer cette situation sont notamment le manque de ressources et de temps à disposition.

Jusqu'à présent, le domaine MNA n'a pas été concerné par un contrôle de la part du SPOP.

En 2018, le Contrôle Cantonal des Finances (CCF) a mis en exergue cette insuffisance de contrôle de l'EVAM par la COASI et promulgué plusieurs recommandations à l'attention de la COASI et de l'EVAM.

Diverses séances régulières entre l'État et la direction de l'EVAM offrent la possibilité à la Cheffe du DEIEP et aux représentant.e.s du SPOP d'obtenir des informations sur le fonctionnement de l'EVAM. Toutefois, ces séances sont avant tout d'ordre « politique », selon les termes [REDACTED]; elles servent à transmettre à l'État un état de la situation des flux migratoires et à coordonner les activités des services publics en lien avec les requérant.e.s d'asile. La question du contrôle des activités de l'EVAM ne semble pas y être abordée.

Constat 19 : le SCTP n'exerce pas de rôle de surveillance sur les activités de l'EVAM en lien avec les MNA.

Au regard de la LARA, la relation entre l'EVAM et le SCTP, pour ce qui est de l'assistance aux MNA, est décrite comme étant celle d'une collaboration¹⁹³.

Le Guide d'assistance de l'EVAM ne mentionne pas le SCTP.

La convention de collaboration entre le SCTP et l'EVAM précise les rôles respectifs des curateurs.trices, ainsi que des équipes du domaine MNA tout au long du processus de prise en charge des MNA. Il n'y est fait mention d'aucune exigence de contrôle ou de suivi des activités de l'EVAM par le SCTP.

Dès lors, il est possible de conclure que le SCTP n'est pas en charge d'exercer un rôle de surveillance vis-à-vis du domaine MNA de l'EVAM.

Constat 20 : le rôle de surveillance de la DGEJ sur le domaine MNA de l'EVAM est inscrit dans la loi cantonale. À ce jour, il n'est pas mis en œuvre de manière conforme.

La relation entre l'EVAM et la DGEJ est définie par la LARA de manière identique à celle du SCTP, c'est-à-dire comme une relation de collaboration : « Dans l'exécution de sa mission d'assistance à l'égard des mineurs non accompagnés, l'établissement collabore avec l'Office des curatelles et tutelles professionnelles et le département en charge de la protection de la jeunesse »¹⁹⁴. La convention de subventionnement de l'EVAM avec l'État de Vaud donne une indication allant dans le même sens en utilisant l'expression « en concertation avec la DGEJ » pour décrire l'utilisation par l'EVAM de bâtiments en cas de suroccupation d'un foyer MNA¹⁹⁵. Pour ce qui est du guide d'assistance de l'EVAM, il ne mentionne la DGEJ ni comme partenaire ni comme autorité de surveillance.

Il pourrait être conclu que la DGEJ endosse uniquement un rôle de partenaire vis-à-vis de l'EVAM. Cette interprétation est d'ailleurs celle adoptée par la direction de l'EVAM lors des entretiens qui se sont déroulés au printemps 2023. [REDACTED] considèrent que la DGEJ n'est ni organe de surveillance ni mandant de l'EVAM étant donné qu'elle ne subventionne pas l'établissement¹⁹⁶. L'EVAM s'oppose aux interventions de la part la DGEJ dont le but serait le contrôle ou la mise en conformité du domaine MNA avec les réglementations sur la protection des mineur.e.s. Elle considère que le statut particulier du domaine MNA l'autorise à ne pas appliquer ou à partiellement appliquer le cadre de référence en la matière. À titre d'exemple, dans un courrier du 25 octobre 2021 adressé au [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] différencie les recommandations de la COPMA et de la CDAS pouvant être retenues sans réserve par le domaine MNA de celles appelant des commentaires ou ne pouvant être appliquées. L'EVAM n'entrerait en matière pour des visites par la DGEJ dans ses lieux

¹⁹³ LARA, art.46, al.1.

¹⁹⁴ LARA, art.46, al.1.

¹⁹⁵ Convention de subventionnement, 2023.

¹⁹⁶ Entretien, [REDACTED] 3 mars 2023.

d'hébergement que sous condition : la présence de la DGEJ devrait constituer une « plus-value » pour le travail de ses équipes¹⁹⁷.

Du côté de la DGEJ, il est possible de constater une attitude ambivalente dans la reconnaissance de sa légitimité à exercer une autorité sur le domaine MNA, comme le montre l'importante correspondance échangée depuis 2020 entre la direction de l'EVAM et la DGEJ (représentée par sa direction ou par le [REDACTED]). À certains moments, la DGEJ considère que son rôle se limite à accompagner la mise en place d'un concept socioéducatif¹⁹⁸. À d'autres moments, elle adopte une attitude plus affirmée, rappelant à l'EVAM que le cadre de référence de son activité est celui de l'OFJ¹⁹⁹. Dans tous les cas, la DGEJ démontre une volonté de ne pas imposer sa vision à l'EVAM. Elle essaie de la persuader du bien-fondé de son rôle de surveillance, sans l'y contraindre. Même quand, en mars 2021, le SSP manifeste à nouveau son inquiétude quant à la situation des bénéficiaires et du personnel du domaine MNA²⁰⁰, la DGEJ ne se rend pas sur le terrain pour vérifier les allégations du syndicat et éventuellement faire valoir l'application des normes en vigueur. Elle se contente de solliciter l'avis du SCTP et de signifier à la direction de l'EVAM « les principaux éléments qui [lui] semblent nécessiter une réponse de sa part (...) »²⁰¹. Ce mode de faire peut être compris comme une mise en échec de la nécessité de surveillance du domaine MNA.

Fin 2021, la DGEJ met en consultation des directives en lien avec son rôle de surveillance auprès des institutions vaudoises en charge d'héberger des mineur.e.s. À ce titre, l'EVAM donne son avis sur le projet de directive sur l'annonce d'événements graves²⁰², qu'il communique à la DGEJ en janvier 2022²⁰³. [REDACTED] : le domaine MNA occupe une position particulière en regard de la majorité « des autres institutions qui dépendent de la PSE », en raison de son rattachement au DEIS (actuel DEIEP) et du droit de regard qu'exerce le SCTP sur ses activités. [REDACTED] demande dès lors des adaptations de certains éléments de la directive. [REDACTED] souhaite qu'une coordination entre les deux départements (DEIEP et DJES) soit assurée, ce que le projet de directive ne garantit pas. [REDACTED] s'inquiète aussi d'une possible « inflation des mesures de contrôle/exigences de transmission d'informations [à la DGEJ] »²⁰⁴. L'EVAM n'a pas reçu de réponse de la part de la DGEJ.

En septembre 2022, la DGEJ adopte formellement les directives qu'elle a mises en consultation, celle sur « l'annonce d'événement grave survenu dans un milieu d'accueil autorisé et/ou subventionné par la DGEJ qui concerne les enfants » (directive R10) et celle sur les « autorisations des institutions relevant de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) » (directive R9). Ces directives sont destinées à s'appliquer à l'ensemble des « institutions vaudoises accueillant des mineur.e.s pour en prendre soin et les éduquer, pour la journée et la nuit, au sens de l'art. 13, al. 1 lettre a, OPE et qui sont par conséquent soumises à autorisation et surveillance²⁰⁵ » ; dès lors, le domaine MNA de l'EVAM est également soumis à ces exigences. Or la DGEJ, au lieu d'en imposer l'application à l'EVAM, a invité celle-ci à s'engager à les appliquer sur une base volontaire²⁰⁶.

Aujourd'hui, la DGEJ reconnaît que la surveillance sur le domaine MNA n'est pas effective, si ce n'est pour ce qui est de la conformité des locaux aux normes de sécurité²⁰⁷ et de l'annonce du profil des responsables de structure lors de leur engagement (voir chapitre 6.2.2). Elle a d'ailleurs effectué une seule visite sur site depuis la création du domaine MNA en 2019, lors de l'ouverture d'un foyer.

La différence de point de vue sur le rôle de surveillance de la DGEJ envers le domaine MNA constitue une pierre d'achoppement dans la relation entre l'établissement et le service de l'État en charge de la protection des mineur.e.s. La relation entre les deux partenaires s'est

¹⁹⁷ Entretien avec [REDACTED] 13 mars 2023.

¹⁹⁸ Note de la [REDACTED] à la cheffe du DFJC, 23 septembre 2020.

¹⁹⁹ Procès-verbal de la rencontre EVAM-DGEJ du 28 juin 2021.

²⁰⁰ Procès-verbal de la séance du 22 mars 2021 réunissant une délégation du SSP, une délégation d'éducatrices du domaine MNA, le [REDACTED]

²⁰¹ Courriel de la [REDACTED] adressé au SSP, 3 décembre 2021.

²⁰² Il s'agit du projet de « directive d'annonce d'événements graves survenus dans un milieu d'accueil autorisé et/ou subventionné par la DGEJ qui concernent les enfants » validée par la DGEJ le 1^{er} septembre 2022 (directive R10).

²⁰³ Email [REDACTED] à [REDACTED] daté du 26 janvier 2022.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Directive R10, chapitre 4.

²⁰⁶ Entretien, [REDACTED] 3 mars 2023.

²⁰⁷ Ibid.

significativement détériorée ces dernières années, au point d'être l'une des raisons principales du déclenchement de la présente analyse. Or plusieurs indices dans le corpus législatif et réglementaire encadrant le travail de l'EVAM montrent que la DGEJ est non seulement en droit, mais aussi en devoir d'exercer un rôle de surveillance vis-à-vis des activités de l'EVAM en lien avec les MNA.

1. Il est fait mention dans la LARA, en référence à la mission de l'EVAM en matière d'assistance aux MNA, que « pour le surplus, la loi sur la protection des mineurs est applicable aux mineurs non accompagnés »²⁰⁸. Par déduction, la LProMin s'applique aux activités du domaine MNA et institue de droit la DGEJ comme organe de surveillance de l'EVAM pour les activités concernant les MNA. En effet, la LProMin mentionne non seulement que « le service en charge de la protection des mineurs », à savoir la DGEJ, est « l'autorité compétente en matière de prévention des facteurs de mise en danger, de protection des mineurs et de réhabilitation des compétences éducatives des parents, dans le domaine socio-éducatif »²⁰⁹, mais aussi que celui-ci « exerce la haute surveillance sur les institutions et organismes privés qui assument des tâches de prévention primaire ou secondaire dans le domaine socio-éducatif, ou des tâches de protection des mineurs »²¹⁰.
2. Au-delà de la législation vaudoise, la surveillance par la DGEJ en matière d'accueil de mineur.e.s s'applique d'office à l'EVAM, au regard de l'OPE. En effet, les cantons sont contraints par l'OPE à faire respecter des règles strictes aux institutions accueillant des mineur.e.s hors du milieu familial et d'exercer une surveillance sur celles-ci. L'EVAM est concerné par ce cadre vu qu'il accueille « plusieurs enfants, pour la journée et la nuit, aux fins de prendre soin d'eux, de les éduquer, de leur donner une formation, de les soumettre à observation ou de leur faire suivre un traitement »²¹¹. À ce titre, la DGEJ est tenue de rendre des visites aux structures du domaine MNA sur la durée, « aussi souvent que cela est nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans »²¹². Elle doit par ailleurs « se renseigner de manière appropriée, notamment à l'occasion d'entretiens, sur l'état des pensionnaires et sur la manière dont on s'occupe d'eux »²¹³ et veiller « à ce que les conditions dont dépend l'autorisation soient remplies et que les charges et conditions s'y rapportant soient exécutées »²¹⁴. En cas de constat de défauts, des mesures correctives peuvent être imposées à l'institution. L'autorité peut alors soumettre celle-ci à une « surveillance spéciale et arrêter à cet effet des prescriptions particulières »²¹⁵.
3. Les autorisations d'exploiter délivrées par la DGEJ pour chacune des structures du domaine MNA sont des documents engageant [redacted] [redacted]. À ce titre, et en l'absence de quelconque refus de les appliquer de la part des dirigeant.e.s, elles engagent ceux-ci/celles-ci envers la DGEJ. Les autorisations d'exploiter font non seulement référence à l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE), mais précisent aussi la possibilité pour la DGEJ de surveiller : « selon les dispositions légales en vigueur, des visites de surveillance par les chargés d'évaluation des milieux d'accueil de la DGEJ sont effectuées ».
4. Le concept socioéducatif du domaine MNA a été élaboré en 2019 conjointement par l'EVAM et la DGEJ. On y trouve la reconnaissance par l'EVAM de la DGEJ comme organe de surveillance. En effet, des objectifs, nommés « axes de développement » sont identifiés, leur réalisation doit permettre le déploiement du concept au sein des équipes. À ce titre, la DGEJ « [...] selon l'OPE et en accord avec la direction de l'EVAM, valide les axes de développements prioritaires et assure leur suivi et leur évaluation » et que « dans le cadre de l'évaluation des axes de développement, [elle] rencontre la direction et peut demander à rencontrer le personnel s'il l'estime nécessaire »²¹⁶. De plus, D'éventuels nouveaux objectifs pourront être définis par l'EVAM et validés par la DGEJ²¹⁷.

²⁰⁸ LARA, art.48, al.1.

²⁰⁹ LProMin, art. 6, al.1.

²¹⁰ Ibid., art. 8, al.1.

²¹¹ OPE, art. 13 al.1.

²¹² Ibid., art. 19, al.1.

²¹³ Ibid., art. 19, al.2.

²¹⁴ Ibid., art. 19, al.3.

²¹⁵ Ibid., art.20, al.2.

²¹⁶ Concept socio-éducatif EVAM, chapitre 19.2, page 102.

²¹⁷ Ibid., p.103.

Dans les faits, la DGEJ ne déploie son rôle de surveillance qu'au moment de délivrer l'autorisation d'exploiter aux structures du domaine MNA (voir chapitre 6.2.2.). Elle procède à des visites de surveillance au sein du domaine MNA de l'EVAM uniquement au moment de l'ouverture de la structure, en présence du/de la représentant.e de l'ECA, dans l'unique but de vérifier la conformité des lieux aux normes incendie. De plus, aucun.e CEMA n'est nommé.e en référence du domaine MNA. La DGEJ ne mène pas de contrôles sur site une fois la structure ouverte²¹⁸. Elle ne vérifie pas non plus si le personnel éducatif et les cadres du domaine MNA répondent aux exigences de formation spécifique²¹⁹.

Le rôle de surveillance de la DGEJ est insuffisant tant au regard de l'OPE qu'au regard de la législation cantonale en matière de protection des mineur.e.s.

Ajoutons enfin que la COPMA précise la nature des tâches de contrôle par l'autorité de surveillance cantonale ainsi « [...] l'examen se fondera sur des critères professionnels, conceptuels et financiers, en tenant compte des infrastructures mises à disposition [...] »²²⁰. Dès lors, la surveillance du domaine MNA par la DGEJ doit porter non seulement sur l'état de l'infrastructure (locaux) du domaine MNA, mais aussi sur les aspects du métier de l'accompagnement des jeunes.

Constat 21 : l'équilibre entre surveillance et soutien est insuffisant en matière de gouvernance de l'EVAM, ce qui constitue un risque de contrôle par l'État des activités en lien avec les MNA.

Comme l'EVAM est dépourvu de statuts, les indications décrivant la gouvernance de l'établissement se trouvent soit dans le corpus législatif soit dans un règlement interne, validé par le Conseil d'État.

La fonction de directeur de l'EVAM est désignée par la LARA comme « l'organe suprême de l'établissement »²²¹. Si ce n'est l'organe de révision, la LARA ne mentionne pas d'autre organe que la direction²²². Le guide d'assistance de l'EVAM n'en mentionne aucun. Le règlement d'organisation de l'EVAM, quant à lui, précise l'existence d'un conseil de direction, composé du directeur, des responsables de domaine et des responsables d'entité. Du fait de sa composition et de ses prérogatives (se prononcer sur « l'ensemble des projets de nature stratégique et opérationnelle importants »²²³), le conseil de direction constitue un organe subordonné au directeur, dès lors dans l'impossibilité d'exercer un quelconque contrôle sur ce dernier.

Dans cette situation, le principe de *checks and balances*²²⁴, consistant à assurer la séparation entre la gestion stratégique et la gestion opérationnelle de l'établissement, n'est pas garanti au sein de l'EVAM. Il n'existe pas d'entité distincte de la direction qui puisse exercer la haute surveillance de l'établissement et, dans le cas où cela est nécessaire, contrebalancer le pouvoir de celle-ci. Par définition, une direction est un organe opérationnel, responsable de la conduite des affaires courantes et du déploiement de la stratégie définie par une entité qui lui est supérieure²²⁵. À ce titre, elle ne peut pas se surveiller elle-même.

Nommé par le Conseil d'État, qui fixe ses conditions d'engagement et son cahier des charges²²⁶, le directeur est formellement tenu de rapporter au gouvernement vaudois sur le déroulement des activités de l'établissement. Ce rattachement hiérarchique est censé être similaire à celui de tout « chef.fe de service », ce titre étant mentionné dans le cahier des charges du directeur. Dans la réalité²²⁷, le directeur ne rapporte pas au Conseil d'État, mais à la cheffe du DEIEP, qu'il

²¹⁸ [REDACTED] la DGEJ aurait procédé à une seule visite sur le site d'Entrebois. Le domaine MNA n'a pas reçu de procès-verbal de cette visite.

²¹⁹ Une subvention est accordée à un établissement d'éducation par l'Office fédéral de la justice si trois quarts au moins des personnes chargées de tâches éducatives ont une formation reconnue en travail social (éducation spécialisée, service social, animation socio-culturelle). Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesure, art. 1, al.2 et art. 3.

²²⁰ COPMA, chapitre 17.6.6., art. 17.50.

²²¹ LARA, art.12, al.1.

²²² ibidem, art. 11, al. 1 et art. 13.

²²³ Règlement d'organisation EVAM, art. 5.

²²⁴ Swiss Foundation Code, p.57.

²²⁵ ibid., pp 103 et 104.

²²⁶ LARA, art. 12, al. 2.

²²⁷ Entretien, [REDACTED] 13 mars 2023.

rencontre environ toutes les trois semaines. Il n'est que très rarement convoqué par le Conseil d'État *in corpore* au sujet de la gestion de l'EVAM ²²⁸.

Le statut du directeur de l'EVAM se révèle problématique à plus d'un titre :

- bien qu'assimilé à un chef de service, le directeur de l'EVAM n'est pas lié aux règles et procédures internes de l'administration publique vaudoise du fait qu'il ne fait pas partie du personnel de l'État. Dès lors, le contrôle bureaucratique sur ses activités n'est pas garanti de manière aussi complète et stricte que s'il était employé par l'État²²⁹,
- la surveillance de la direction de l'EVAM est laissée à l'appréciation d'une seule personne, la ou le magistrat.e en charge du DEIEP. Il est par conséquent probable que les modalités de surveillance de l'EVAM varient au rythme des législatures et dépendent de la volonté du politique à entretenir des relations de proximité et une bonne entente avec la direction de l'EVAM. À titre d'illustration, il nous a été rapporté à plusieurs reprises que le mandat de surveillance de la DGEJ sur les activités du domaine MNA a été impacté, lors des législatures précédentes, par les relations interpersonnelles tendues entre les chef.fe.s du DJES et du DEIEP,
- dans leur rôle de surveillance, en cas de divergence avec la direction de l'EVAM, les services de l'État ne disposent pas d'autre voie de recours que la cheffe du DEIEP. Cela fragilise le processus en cas de désaccord et en cas de nécessité pour l'État d'imposer une décision à la direction l'EVAM. Ce point peut être illustré par la situation de la DGEJ qui est rattachée à un autre département que le DEIEP, dont dépend l'EVAM. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- dans le même ordre d'idée, le fait que la gouvernance de l'EVAM ne prévoit pas un organe supérieur au directeur est une situation singulière pour la DGEJ dont les interlocuteurs habituels sont les comités d'association ou les conseils de fondation. Ceux-ci exercent une surveillance sur leur propre direction, en complément aux contrôles par l'État. Ils servent à la DGEJ d'intermédiaire en cas de différend avec la direction. Ces conditions ne sont pas réunies dans le cas du domaine MNA de l'EVAM,
- finalement, l'absence d'organe supérieur à la direction de l'EVAM constitue également un risque pour les cadres du domaine MNA [REDACTED]. En effet, en cas de conflit non résolu avec leur directeur, ils-elles n'ont d'autre choix que d'aller demander un arbitrage à la cheffe du DEIEP. On peut imaginer cette démarche compliquée et peu respectueuse des droits de base d'un.e collaborateur.trice.

Constat 22 : l'absence de surveillance du domaine MNA par la DGEJ et d'alignement entre le DJES et le domaine MNA a des incidences sur la stratégie cantonale pour l'accueil et l'accompagnement des MNA.

En raison de la volatilité des flux migratoires et de l'impossibilité de les maîtriser, toute politique visant la prise en charge de migrant.e.s comporte une part d'incertitude. Les mesures en matière d'accueil et d'hébergement des MNA sont donc difficilement planifiables sur le long terme et soumises à des changements constants. Cette situation ne devrait pas pour autant empêcher le Canton de se doter d'une stratégie pour l'accueil et l'accompagnement des MNA.

Selon la LARA, le Conseil d'État est en charge de confier une « politique migratoire » à l'EVAM, celui-ci étant en devoir de l'exécuter²³⁰. La responsabilité d'une telle politique est donc dans les mains de l'État. Néanmoins, alors que les nombreux lieux de coordination entre le gouvernement vaudois, les services de l'État et la direction de l'EVAM démontrent d'une volonté de coordonner les actions en matière de migration, plusieurs indices indiquent qu'une vision générale et intégrée sur le plan cantonal fait défaut pour l'accompagnement des MNA, et que les actions étatiques sont plus réactives que proactives.

²²⁸ Une délégation du Conseil d'Etat, composée de 3 magistrat.e.s. rencontre régulièrement [REDACTED] pour aborder les questions migratoires. Par ailleurs, une task force sur les phénomènes migratoires, à laquelle un ou plusieurs représentant.e.s du gouvernement vaudois participent, a lieu sur une base régulière. Or la gestion des affaires et les questions de gouvernance de l'EVAM n'y sont pas abordées.

²²⁹ Pasquier, M., & Fivaz, E. (2011, septembre). *Les agences ou organisations publiques autonomes. Essai de définition en Suisse*. Working paper de l'IDHEAP. UER Marketing et Management publics.

²³⁰ LARA, art. 10, al.3.

Le fait que le domaine MNA soit dans le seul giron du DEIEP et non du DJES ne semble pas profitable au déploiement de mesures de soutien dont pourraient bénéficier les MNA. La DGEJ est en effet en charge, au niveau cantonal, de l'analyse des besoins et du déploiement de prestations pour toutes et tous les mineur.e.s²³¹ y compris les MNA. La DGEJ n'exerçant pas d'autorité sur le domaine MNA, cette situation a des incidences sur la stratégie cantonale pour l'accueil et l'accompagnement des MNA, menée par le DEIEP.

Au niveau de l'EVAM, les entretiens et les documents récoltés démontrent que la planification des activités en lien avec les MNA, notamment l'ouverture de nouvelles structures, est gérée à un niveau opérationnel par le domaine MNA, dans une perspective à très court terme. En effet, ce sont les chiffres d'arrivée des MNA sur le territoire vaudois, transmis par le SEM, qui servent d'impulsion principale au domaine MNA. D'éventuels inputs analytiques ou stratégiques en matière de MNA, provenant du Conseil d'État, du DEIEP ou encore de la direction de l'EVAM, semblent faire défaut.

A ce stade de l'analyse, il est possible de constater qu'une éventuelle stratégie globale et intégrée pour l'accueil et l'accompagnement des MNA n'est ni formalisée ni portée à connaissance du domaine MNA. Cette situation présente une non-conformité par rapport aux textes de lois cantonaux.

6.2.1.3 Considération générale

La surveillance de l'État sur le domaine MNA est réalisée par le SPOP conformément au corpus légal et réglementaire, mais est incomplète, car elle ne couvre pas les aspects d'efficacité et de conformité, encore moins les aspects socio-éducatifs du domaine MNA. Jusqu'à présent, le domaine MNA n'a pas été concerné par un contrôle de la part du SPOP.

Selon la loi et les règlements, la DGEJ est non seulement en droit, mais aussi en devoir d'exercer un rôle de surveillance vis-à-vis des activités de l'EVAM en lien avec les MNA. Or la DGEJ ne déploie son rôle de surveillance qu'au moment de délivrer l'autorisation d'exploiter aux structures du domaine MNA. Elle ne mène pas de contrôles sur site une fois la structure ouverte. Son rôle de surveillance est donc insuffisant.

La fonction de directeur de l'EVAM est désignée par la LARA comme « l'organe suprême de l'établissement ». Il n'existe pas d'entité distincte de la direction qui puisse exercer la haute surveillance de l'établissement et, dans le cas où cela est nécessaire, contrebalancer le pouvoir de celle-ci. Le fait que la fonction de directeur de l'EVAM soit assimilée à celle d'un chef de service ne permet pas de garantir que le contrôle sur ses activités se fasse de manière aussi complète et stricte que s'il était employé par l'État.

Le fait que le domaine MNA soit dans le seul giron du DEIEP et non du DJES ne semble pas profitable au déploiement de mesures de soutien dont pourraient bénéficier les MNA. La DGEJ n'exerçant pas d'autorité sur le domaine MNA, cette situation a des incidences sur la stratégie cantonale pour l'accueil et l'accompagnement des MNA, menée par le DEIEP. Une éventuelle stratégie globale et intégrée pour l'accueil et l'accompagnement des MNA n'est ni formalisée ni portée à connaissance du domaine MNA. Cette situation présente une non-conformité par rapport aux textes de lois cantonaux.

6.2.1.4 Recommandations

R24 : allouer les moyens nécessaires au SPOP pour effectuer des audits réguliers sur la gouvernance de l'EVAM et sur le domaine MNA ; mettre en œuvre de telles mesures selon un agenda déterminé par et avec le Conseil d'État.

R25 : afin d'appliquer le devoir de surveillance de la DGEJ, planifier des visites et des audits de fonctionnement en lien avec les normes de protection des mineur.e.s.

R26 : redéfinir l'autorité de tutelle de l'EVAM en osant, par exemple, déterminer une co-référence interdépartementale pour le domaine MNA.

R27 : instituer, comme pour les institutions privées subventionnées, une forme de « Conseil de Fondation » pour l'EVAM, constitué de personnes internes et externes à l'administration cantonale.

²³¹ LProMin, art. 11a, al.2.

R28: développer puis formaliser une stratégie globale et intégrée pour l'accueil et l'accompagnement des MNA dans le canton, notamment en termes d'objectifs socio-éducatifs.

6.2.2 Question 2 : « De quels outils disposent la direction de l'EVAM, subsidiairement la responsable du domaine MNA, pour assurer le reporting des activités en lien avec les MNA, hormis les aspects financiers, à leur hiérarchie, au Département dont dépend l'EVAM et aux autorités de surveillance ? »

6.2.2.1 Contexte

La question de la collecte des données et de leur communication à l'échelon supérieur (*reporting*) est étroitement liée à celle de la gouvernance (question 1). De manière générale, le *reporting* doit permettre aux instances supérieures d'une organisation, à ses bailleurs de fonds ou encore, dans une certaine mesure, à ses parties prenantes d'être à même d'identifier si la gestion des affaires se déroule sur un mode conforme et performant. Quand il n'est pas imposé par l'autorité de surveillance, le *reporting* est un processus qui garantit la transparence et génère de la confiance, ingrédients indispensables aux principes de bonne gouvernance, d'autant plus si l'organisation poursuit un intérêt public. Un *reporting* complet couvre le champ de la responsabilité sociétale de l'entreprise²³², au sens large. Il comprend donc des données financières, mais aussi des données sur la gouvernance, les fonctionnements internes, ainsi que les prestations fournies, leur qualité et leur efficacité.

Pour répondre à la question 2, il a été procédé à une analyse du processus de *reporting* de données sur les MNA non financières :

- transmises au SPOP de la part de l'EVAM,
- transmises à la DGEJ de la part de l'EVAM,
- transmises à la direction de l'EVAM de la part du domaine MNA.

L'analyse du système de contrôle interne (SCI) de l'EVAM en lien avec la présente question n'a pas pu être menée. Le poste de responsable de l'entité SCI est resté vacant durant la période du mandat. Il n'a dès lors pas été possible de mener des entretiens à ce sujet. Par ailleurs, la difficulté rencontrée à obtenir, dans les temps impartis (voir chapitre 4), les données du domaine MNA de la part de ce dernier, a participé au fait qu'il n'a pas été possible de vérifier l'adéquation des données du domaine MNA avec les standards internes du SCI de l'EVAM. C'est pourquoi le présent chapitre ne peut pas assurer une présentation de constats en liens directs avec le SCI de l'EVAM.

6.2.2.2 Constats

Constat 23 : il n'existe pas de processus de reporting formalisé entre le SPOP et l'EVAM en ce qui concerne les données du domaine MNA

C'est dans l'article 24 de la convention de subventionnement avec l'État que l'on trouve les conditions de *reporting* auxquelles l'EVAM doit répondre vis-à-vis de l'État de Vaud. Y est mentionné le fait que « l'EVAM renseigne le SPOP conformément [à un] plan de *reporting* [...] ». L'établissement fournit « sur demande du SPOP ou du DEIEP toute information relative à ses activités et à la gestion de celles-ci ». Aucun plan de *reporting* général ou concernant le domaine MNA, comme mentionné dans la convention de subventionnement, ne nous a été remis, ni par la COASI ni par l'EVAM. Il n'a pas été possible d'obtenir, ni du domaine MNA, ni de la COASI, une liste d'indicateurs sur la base desquels les activités du domaine MNA sont monitorées par l'État.

L'article 8 de la convention de subventionnement est consacré au « Foyer MNA ». Y sont mentionnés le nombre de foyers, d'appartements de transition et d'appartements éducatifs exploités par le domaine MNA, ainsi que le nombre de places par structure. Selon [REDACTED] les données qui devraient lui être transmises par le domaine MNA sont les autorisations d'exploiter délivrées par la DGEJ et les prévisions d'ouverture des nouvelles

²³² <https://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/faits-et-tendances/responsabilite-societale-des-entreprises-rse.html>.

structures²³³. Or ces données sont transmises à la COASI de manière partielle ou alors après avoir été réclamées à plusieurs reprises²³⁴.

Interrogée sur les données transférées au SPOP, [REDACTED] mentionne, sans autre précision, que sont transmises les données financières (envoyées par l'entité financière de l'EVAM), la liste des structures avec la mention du nombre d'EPT, ainsi que des listes spécifiques (non précisées). Ces informations sont transmises à la COASI sur demande et non à un rythme régulier²³⁵. A la même question, [REDACTED] répond qu'il envoie à la COASI, sur demande, l'estimation du coût par structure et la dotation théorique selon le type de structure et, dans le cadre du reporting général, le nombre d'EPT par site et par fonction. Un projet d'avenant à la convention de subventionnement avec l'État prévoit une production de données, par l'EVAM, plus conséquente et régulière²³⁶.

Comme il l'a été mentionné au chapitre 6.2.1, les contrôles effectués par la COASI sur les activités de l'EVAM sont insuffisants, tant en raison de leur rythme (tous les 5 ans) que de leur ampleur (ils se limitent à des contrôles financiers). Ils sont inexistantes pour ce qui est relatif aux activités du domaine MNA. [REDACTED] est d'avis qu'un contrôle plus structuré de l'EVAM devrait être réalisé et considère qu'il manque une cartographie des risques et une planification des audits externes.

Ce manque de contrôles spontanés par l'autorité de surveillance est péjoré par le fait que les données non financières de l'EVAM, notamment celles du domaine MNA, ne sont pas remontées automatiquement et régulièrement au SPOP. Le SPOP est dès lors dans l'impossibilité de documenter les données du domaine MNA dans la durée, ce qui lui permettrait d'anticiper des choix, d'ajuster des décisions ou encore d'en tirer des enseignements pour sa propre amélioration continue et celle du domaine MNA.

Constat 24 : le DEIEP prévoit de renforcer les contrôles sur les aspects non financiers des activités de l'EVAM par la constitution d'un comité d'audit

Le SPOP a posé, dans la version 2023 de la convention de subventionnement, l'exigence de la constitution d'un comité d'audit de l'EVAM. À ce jour, cet organe de surveillance n'a pas encore siégé. La charte devant lui servir de règlement interne a toutefois été rédigée²³⁷.

Le comité d'audit a pour mission de « (...) [veiller] à la qualité de la gouvernance, à la fiabilité des processus de gestion des risques et à l'efficacité des contrôles mis en place au sein de l'EVAM, ainsi qu'à l'autonomie et indépendance de son entité de Contrôle interne »²³⁸. Il est composé d'un.e représentant.e du DEIEP (en poste de présidence), du directeur de l'EVAM et du chef du SPOP. Un.e représentant.e du contrôle cantonal des finances y siège avec voix consultative. Il est prévu que le comité informe régulièrement la cheffe du DEIEP des « résultats plus importants du programme annuel d'audit, de la gestion des risques et des décisions qui en découlent »²³⁹. Selon la description de son fonctionnement dans le contrat de subventionnement, le comité d'audit doit pouvoir s'appuyer sur les travaux de l'entité SCI de l'EVAM et du responsable de la COASI.

[REDACTED] ce comité d'audit doit permettre d'obtenir un « regard externe » sur l'EVAM²⁴⁰. En revanche, [REDACTED] qui n'en connaît pas le cahier des charges, le comité d'audit ajoute des contrôles à ceux déjà nombreux de la part des services de l'État (contrôle cantonal des finances, commission de gestion du Grand Conseil, COASI)²⁴¹.

En voulant constituer un comité d'audit composé de personnes externes et en lui rattachant le SCI de l'EVAM²⁴², le DEIEP démontre sa volonté de renforcer la surveillance sur les activités de

²³³ Entretien, [REDACTED] 15 mars 2023.

²³⁴ La COASI a reçu uniquement les autorisations d'exploiter des foyers de Chamby et d'Entrebois.

²³⁵ Entretien, [REDACTED] 14 mars 2023.

²³⁶ Email [REDACTED] à l'attention de takt consulting, 15 mars 2023.

²³⁷ Dans un email daté du 26 septembre 2023, [REDACTED] informe takt que la première réunion du comité d'audit aura lieu le 1^{er} décembre 2023 et que sa charte a été adoptée.

²³⁸ Convention de subventionnement, 2023, art. 23.

²³⁹ ibid., art. 23.

²⁴⁰ Entretien, [REDACTED] 15 mars 2023.

²⁴¹ Entretien, [REDACTED] 13 mars 2023.

²⁴² La constitution de ce comité d'audit induit un changement organisationnel : l'entité du SCI de l'EVAM est rattachée hiérarchiquement au comité d'audit et administrativement à la direction de l'établissement.

l'établissement. Le nouveau rattachement de l'entité SCI en ferait un organe quasi indépendant de la direction et, partant, dans une position permettant d'engager des contrôles sur la gouvernance même de l'EVAM.

Or pour qu'il fonctionne de manière efficace, le comité d'audit devra commencer par procéder à une analyse globale des risques, comprenant les risques non financiers en lien avec la gouvernance de l'EVAM et le respect des lois, ordonnances, directives et circulaires fédérales et cantonales²⁴³. Afin d'assurer le contrôle de la conformité des prestations du domaine MNA avec les réglementations en lien avec la protection des mineur.e.s, une représentation de la DGEJ au sein du comité d'audit devrait pouvoir être assurée.

Par ailleurs, si l'on se réfère au Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, la présence du directeur de l'EVAM comme membre permanent du comité d'audit constitue un risque important de limiter ou de biaiser les contrôles sur la direction de l'établissement. Afin d'assurer la séparation des pouvoirs, les membres d'un comité d'audit devraient avoir la plus grande indépendance possible par rapport aux instances supérieures de l'établissement²⁴⁴.

Constat 25 : le reporting du domaine MNA à l'intention de la DGEJ est insuffisant et non conforme au corpus légal et réglementaire

Actuellement, la DGEJ reçoit du domaine MNA des données au moment où une autorisation d'exploiter est délivrée dans le cadre de l'ouverture d'une nouvelle structure d'hébergement. Ces données sont :

- les informations sur les locaux d'hébergement (adresse, surface, etc.),
- le nombre de places de l'hébergement,
- l'âge des MNA accueilli.e.s,
- le dossier de la personne responsable de la structure (CV, casier judiciaire, casier judiciaire spécial, diplômes, certificat médical, etc.)²⁴⁵.

Les séances du groupe de travail nommé « cas complexes » tenues un lundi matin à quinzaine (voir chapitre 6.1.3.2.) sont l'occasion pour le domaine MNA de transmettre des informations à la DGEJ. Il s'agit d'annonces non structurées sur l'ouverture des nouveaux hébergements, sur des situations nominatives spécifiques ou encore sur l'état des flux migratoires. Il n'y a pas à l'ordre du jour un point en lien avec du reporting.

Mis à part les éléments ci-dessus, la DGEJ ne reçoit pas d'informations écrites de la part du domaine MNA, sinon les annonces d'augmentation du nombre de places. Elle ne formule pas de demande de données au domaine MNA, si ce n'est l'évolution du nombre de places qui doit être compilé dans un tableau conçu par la DGEJ. Elle n'a pas accès aux bases de données du domaine MNA. En l'absence d'un.e CEMA référent.e du domaine MNA, il n'y a pas de suivi des structures MNA de l'EVAM sur la durée²⁴⁶. La DGEJ est donc dans l'incapacité de monitorer l'activité du domaine MNA. Elle n'a pas de vision sur le nombre de places occupées, le taux d'occupation des places ouvertes, le taux d'encadrement au cours des 24 heures, en semaine ou en week-end, ou encore les phases de progression des MNA au sein de l'EVAM, de son arrivée dans l'établissement jusqu'à l'atteinte de sa majorité.

Tout comme pour la surveillance (voir chapitre 6.2.1.), les points de vue entre l'EVAM et la DGEJ au sujet du reporting sont pour l'heure opposés.

Le niveau de reporting fait à la DGEJ est suffisant. Le fait que la DGEJ demande des documents au moment de l'ouverture d'une nouvelle structure est justifié. En revanche, toute visite de la DGEJ dans les locaux après leur ouverture ou toute communication à la DGEJ de données sur les MNA ou les activités du domaine n'ont pas lieu d'être aussi longtemps qu'elles n'ont pas de sens pour les équipes du domaine. Les visites de la DGEJ ne sont pas refusées, mais doivent être argumentées puis autorisées et organisées d'entente avec le domaine MNA²⁴⁷. Ce point de vue est partagé par [REDACTED] pour qui les interventions de la DGEJ doivent

²⁴³ Convention de subventionnement, 2023, art. 26.

²⁴⁴ Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, 2023, art.22.

²⁴⁵ Quand la/le candidat.e. n'est pas encore recruté.e, [REDACTED] assume ad interim la responsabilité de la structure.

²⁴⁶ Il n'y a pas de CEMA référent pour l'EVAM depuis 2020, le poste n'ayant pas été repourvu après le décès de la titulaire. Selon [REDACTED] un CEMA a pu assister à des colloques MNA de l'EVAM au début de l'année 2023, sans objectif de surveillance.

²⁴⁷ Entretien du 14 mars 2023.

être constructives et apporter une « plus-value dans un esprit de collaboration »²⁴⁸. Au contraire, pour [REDACTED] le reporting est insuffisant. En tant qu'organe de surveillance, la DGEJ est censée pouvoir monitorer les activités du domaine MNA et obtenir des données sans condition. Par ailleurs, il ressort des analyses réalisées que les directives « annonce d'évènement grave survenu dans un milieu d'accueil autorisé et/ou subventionné par la DGEJ qui concerne les enfants » (R10) et « autorisations des institutions relevant de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) » (R9), élaborées en 2022, s'appliquent de droit au domaine MNA. Appliquées, elles viendraient ainsi, et de manière complémentaire, contribuer au monitoring du domaine par la DGEJ.

La question du reporting étant étroitement liée à celle de la surveillance, l'impossibilité pour la DGEJ d'accéder aux données du domaine MNA sans justification et en tout temps est non conforme aux lois et règlements, comme démontré à la question 1 (chapitre 6.2.1).

Constat 26 : la LARA est ambiguë quant à la communication de données personnelles sur les bénéficiaires par l'EVAM à la DGEJ

Tant la LARA²⁴⁹ que le Guide d'assistance²⁵⁰ mentionnent l'obligation pour l'EVAM de collecter et traiter des données personnelles sur ses bénéficiaires. Il y est précisé que l'établissement « transmet aux [...] autorités cantonales et communales s'occupant des bénéficiaires les données nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité »²⁵¹. La DGEJ n'apparaît pas dans la liste des autorités publiques auxquelles l'EVAM doit communiquer²⁵². Cette situation présente une anomalie, car la DGEJ est en charge de la protection des mineur.e.s au sens de la LProMin et, de ce fait, s'occupe de bénéficiaires de l'EVAM (les MNA) au même titre que d'autres autorités cantonales. La DGEJ devrait donc apparaître dans la liste des autorités destinataires dressée par la LARA et le Guide d'assistance.

Cette ambiguïté des textes de loi a peut-être induit en erreur l'EVAM, qui aujourd'hui n'autorise pas la DGEJ à accéder aux données personnelles des MNA. Pourtant, sans accès aux données sur les MNA, la DGEJ ne peut pas garantir que leur accompagnement par l'EVAM est conforme aux règlements et normes en vigueur en matière de protection de l'enfance.

Constat 27 : les outils de reporting du domaine MNA à la direction de l'EVAM sont peu visibles

Il ne nous a pas été possible de vérifier s'il existe un processus de reporting formalisé [REDACTED] pour les raisons évoquées en introduction de ce chapitre.

Notre demande d'accéder aux outils de reporting du domaine MNA envers la direction de l'EVAM n'a pas reçu de réponse claire. [REDACTED] dit rencontrer régulièrement [REDACTED] pour faire des points de situation sur les « recrutements, l'ouverture de structures, les difficultés avec les partenaires »²⁵³. [REDACTED] dit pouvoir obtenir à tout moment une vision précise sur la situation des MNA via l'outil de gestion du domaine. En cas d'urgence, [REDACTED] se voient chaque jour.

Dans les entretiens qui ont été menés avec eux, [REDACTED] nous ont donné des indications sur la manière dont les données sont monitorées (rythme de suivi, sources, types d'indicateurs, projections, etc.), ce qui laisse penser que le processus de reporting est peu ou pas formalisé ; il apparaît comme casuel et laissé à l'appréciation des personnes concernées, malgré l'existence d'un SCI interne.

Deux indices montrent qu'il existe un risque sur le processus de reporting du domaine MNA à la direction de l'EVAM. D'abord, il nous a été indiqué par [REDACTED] (lors de la collecte d'informations dans le cadre du présent mandat) qu'il était difficile de produire des données longitudinales notamment en lien avec les ressources humaines (composition et mouvements du personnel, dotation par structure, taux de rotation ou d'absentéisme) ; du reste, quand les données nous ont été fournies, ce ne sont pas des indicateurs formalisés qui nous sont

²⁴⁸ Entretien, [REDACTED] 13 mars 2023.

²⁴⁹ LARA, art. 68a et 68b.

²⁵⁰ Guide d'assistance, art. 5.

²⁵¹ LARA, art. 68b, al.2.

²⁵² Sont cités les prestataires de soins, Unisanté, le CHUV, le service cantonal en charge de l'asile, le corps de police du canton (RLARA art. 21 et Guide d'assistance EVAM art. 5).

²⁵³ Entretien, [REDACTED] 13 mars 2023.

parvenus, mais, la plupart du temps, des données présentées brutes, dans un format difficilement exploitable. Ensuite, il nous a été rapporté par des collaborateurs-trices EVAM hors domaine MNA, que les informations provenant du domaine MNA sont peu structurées et délivrées au compte-gouttes.

Il semble que [REDACTED] accorde une très grande confiance [REDACTED] [REDACTED] emplit ainsi son rôle de soutien envers [REDACTED] mais écarte en partie son rôle de contrôle, pourtant indispensable. Une confiance pleine et entière entre individus est insuffisante pour garantir le principe de *checks and balances*²⁵⁴ propre à la bonne gouvernance d'entreprise.

6.2.2.3 Considération générale

En considérant qu'il ne nous a pas été possible d'analyser le système de contrôle interne (SCI) de l'EVAM en lien avec le domaine MNA, nous avons pu constater que les données non financières concernant les MNA ne sont pas remontées automatiquement et régulièrement au SPOP. Le SPOP est dès lors dans l'impossibilité de documenter les données du domaine MNA dans la durée.

La prochaine constitution d'un comité d'audit devrait permettre au DEIEP de renforcer sa surveillance sur les activités de l'EVAM. Toutefois, la présence du directeur de l'EVAM comme membre permanent du comité d'audit constitue un risque important de limiter ou de biaiser les contrôles sur la direction de l'établissement.

Il n'existe pas de processus de *reporting* entre l'EVAM et la DGEJ hormis lors de l'ouverture d'une structure d'hébergement. L'impossibilité pour la DGEJ d'accéder aux données du domaine MNA sans justification et en tout temps est non conforme aux lois et règlements, comme démontré à la question 1 (chapitre 6.2.1.).

La relation de grande confiance entre [REDACTED] sans ouverture à un regard critique ni transmission de données formalisées et dûment organisées, constitue un risque pour l'EVAM en termes de *reporting*, de sécurité de fonctionnement et de politique d'amélioration continue.

6.2.2.4 Recommandations

R29 : mettre en œuvre le travail du comité d'audit, après en avoir revu sa composition (personnes externes à l'État de Vaud, représentation de la DGEJ assurée, direction de l'EVAM n'en faisant pas partie).

R30 : définir, en collaboration avec la DGEJ, les indicateurs de *reporting* financiers comme non-financiers du domaine MNA.

R31 : monitorer les activités du domaine MNA conformément aux normes de référence en matière de protection de l'enfance, et aux directives internes applicables aux institutions vaudoises en charge d'héberger des mineur.e.s ; pour ce faire, nommer un.e CEMA de référence au sein de la DGEJ.

6.2.3 Question 3 : « Les modalités d'organisation et de fonctionnement du domaine MNA sont-elles adaptées à l'accueil et l'accompagnement des MNA dans le respect des normes en vigueur, notamment les principes de la COPMA et de la CDAS, et permettent-elles de relever les défis organisationnels présents et à venir ? »

6.2.3.1 Contexte

Par modalité d'organisation et de fonctionnement, on entend le processus qui consiste à instaurer une « (...) structure organisationnelle, permettant à des individus de travailler ensemble efficacement et en harmonie en vue de réaliser les objectifs planifiés »²⁵⁵. C'est donc la manière dont s'articule les différentes composantes du domaine MNA qui a été analysée, plus précisément les éléments tels que son organigramme, ses fonctions (direction, production de prestations, ressources humaines, etc.), ses liaisons hiérarchiques et l'adéquation de ses activités avec sa mission.

²⁵⁴ Swiss Foundation Code, p.57.

²⁵⁵ <https://cours-gestion.com/organisation-structure-entreprise/> août 2023.

Il n'apparaît pas que la CDAS et la COPMA aient édicté des normes en lien avec la structure organisationnelle des établissements accueillant les MNA. En revanche, la CDAS délivre des indications sur les tâches prioritaires à mettre en place par les services chargés de l'encadrement de ces personnes. Cette référence peut servir d'indication fiable pour vérifier si l'organisation du domaine MNA soutient le déploiement de ses activités. Pour la CDAS, lesdites tâches prioritaires doivent consister à « (...) construire des perspectives d'avenir en concertation avec [les MNA] et ce, indépendamment du fait que cet avenir soit envisagé en Suisse, dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers. La scolarité et la formation, l'élaboration de perspectives de formation, la stimulation des ressources personnelles et du potentiel individuel, l'intégration dans la société et, quand cela est approprié dans la formation professionnelle et sur le marché du travail, sont autant d'éléments qui en font partie »²⁵⁶.

Comme cela a été présenté au chapitre 3.1, le domaine MNA a été créé en 2020. Si des jeunes MNA étaient déjà accueillis au sein de l'EVAM jusque-là, une entité spécifique a dès lors été constituée. Les raisons de la réorganisation du domaine MNA n'ont pas été étudiées dans le cadre de la présente analyse.

6.2.3.2 Constats

Constat 28 : la structure du domaine MNA est de type pyramidal et divisionnel. Elle est fonctionnelle, mais présente des limites

La structure organisationnelle du domaine MNA, représentée dans un organigramme, est composée de 3 niveaux (état au 01.01.2023) :

1. une direction de domaine composée d'une responsable et d'un adjoint ;
2. des divisions avec, à leur tête, un.e responsable de structure (foyers, appartements éducatifs ou appartements de transition). Au mois de juin 2023, elles sont au nombre de quatorze²⁵⁷ ;
3. une équipe pour chaque division, généralement composée d'éducatrices, de surveillants, de collaborateur-trice administratif.ve et parfois d'intendant.e.s ou de formateur-trice cuisine.

Un.e secrétaire de domaine est par ailleurs directement rattaché.e à la responsable du domaine. Trois fonctions sont subordonnées à l'adjoint du domaine : une répondante administrative et deux intendant.e.s tournant.e.s.

L'organisation du domaine MNA est de type hiérarchique et divisionnel. Cette structure organisationnelle est connue pour être efficace notamment pour les aspects suivants : la chaîne de décision est claire, le travail est réparti sur des secteurs indépendants les uns des autres, les responsabilités sont décroissantes du haut vers le bas, chaque couche hiérarchique se concentre sur son propre objectif, les équipes sont composées de fonctions complémentaires, investies de tâches spécifiques. Elle est adaptée à la situation actuelle, où le domaine MNA est contraint d'organiser dans l'urgence l'accueil de MNA affluant en grand nombre. La structure hiérarchique et divisionnelle permet ainsi de prendre des décisions sans perte de temps, de garantir un déploiement efficace d'infrastructures et de mobiliser les équipes sans attendre.

Les personnes travaillant au sein du domaine MNA interrogées dans le cadre du mandat confirment également que l'organisation du domaine MNA est claire et facile à lire. À part quelques exceptions, elles savent nommer leur responsable respectif.ve et à qui s'adresser selon la nature de leur demande.

La structure pyramidale présente également l'avantage d'être facile à étendre en cas de croissance rapide. Par exemple, une équipe peut être renforcée sans remettre en question l'organisation générale. Ou encore, la création d'une nouvelle unité vient s'ajouter à celles existantes, sans provoquer d'interférence. Ceci correspond à l'actualité du domaine MNA : pour l'ouverture de chaque nouvelle structure, un.e une nouvelle équipe est recrutée et un.e responsable de structure engagé.e ou nommé.e. La structure du domaine MNA comporte dès lors un point fort évident : elle est adaptée au contexte de croissance permanente d'activité qui est sa réalité ; elle offre ainsi une grande capacité de déploiement d'entités supplémentaires sans devoir remettre en question son organisation.

²⁵⁶ Recommandations de la CDAS relatives aux enfants et jeunes MNA dans le domaine de l'asile, 20 mai 2016, p.2.

²⁵⁷ Organigramme domaine MNA, 12 juin 2023

Il faut néanmoins relever que les avantages d'une structure divisionnelle peuvent se transformer en inconvénients sur le long terme, dans la mesure où l'alignement d'entités se fait au détriment d'une efficacité organisationnelle globale. C'est le risque qu'encourt actuellement le domaine MNA : [REDACTED] pris dans une perpétuelle urgence d'action, n'ont pas la possibilité de réfléchir à une stratégie organisationnelle qui favoriserait la coopération entre les structures et permettrait la décharge de responsabilités - toujours plus importantes - aux couches inférieures. Si l'activité du domaine MNA continue sa progression, l'innovation au sein du domaine risque fort d'être freinée, voire empêchée, en raison du cloisonnement entre les nombreuses structures. De plus, [REDACTED] risque grandement de se retrouver à devoir assurer [REDACTED] la cohésion entre les structures²⁵⁸ et gérer en ligne directe un nombre important de responsables de structure, qui actuellement doivent impérativement passer par [REDACTED] pour valider une décision en raison de l'organisation pyramidale. À titre d'exemple, au mois de juin 2023, [REDACTED] compte quatorze responsables de structure qui lui rapportent en direct²⁵⁹. La nécessité d'une prise de recul sur l'organisation du domaine MNA ne semble d'ailleurs pas encouragée par la direction de l'EVAM, pour qui l'ouverture de nouvelles structures pour les MNA ne soulève pas de remise en question organisationnelle spécifique.

A ce stade, le renforcement de l'équipe de direction du domaine MNA, respectivement sa réorganisation, semble indispensable. Plusieurs pistes peuvent être évoquées. L'engagement d'un.e [REDACTED] adjoint.e permettrait d'absorber une partie des tâches de conduite actuellement assumées par [REDACTED]. Il pourrait également être envisagé de créer des dicastères au sein de l'état-major du domaine. Ceci permettrait de séparer les tâches logistiques, extrêmement chronophages en raison de l'ouverture de nouvelles structures, des tâches socioéducatives. Une personne agirait pour l'ouverture des structures tandis qu'une autre personne aurait la responsabilité du suivi social et éducatif (voir aussi constat suivant).

L'actuelle structure organisationnelle du domaine MNA empêche également l'optimisation de ses coûts de fonctionnement. À chaque ouverture d'une nouvelle structure, un.e responsable et une nouvelle équipe sont engagés, ce qui constitue des frais de fonctionnement additionnels conséquents. Or, il n'a pas été possible d'observer de la part de la direction de l'EVAM [REDACTED] une réflexion sur la redondance des postes existants, notamment celles de l'encadrement, et les économies possibles en cas de partage entre les structures des ressources existantes.

Finalement, la structure pyramidale est souvent pointée du doigt en ce qui concerne la distance qui peut séparer le sommet de la pyramide de sa base : l'autorité y est souvent verticale (les décisions se prennent en haut de la pyramide), la circulation de l'information peut être ralentie et l'autonomie des équipes limitée. Actuellement, l'organisation du domaine MNA est jugée trop hiérarchique par de nombreuses personnes y travaillant. Ce point est développé au chapitre suivant. Ceci constitue un risque important en termes de recrutement et d'engagement durable des collaborateurs-trices.

Constat 29 : une réelle expertise en matière d'ouverture d'hébergements en urgence pour les MNA est témoignée ; une partie des ouvertures de structures en urgence se font toutefois au détriment des autres missions.

Comme expliqué au chapitre 5.4, la mission du domaine MNA est d'héberger, encadrer et assister les MNA en mettant à leur disposition diverses prestations de soutien. Force est de constater que l'énergie du domaine est très fortement concentrée, depuis plus d'une année, sur les réponses à apporter aux besoins vitaux sans réelle ouverture aux autres missions de développement de la personnalité et d'intégration. La principale préoccupation apparaît comme étant celle d'ouvrir des hébergements pour accueillir les MNA primo-arrivants, dans les

²⁵⁸ Des séances hebdomadaires réunissant les responsables de structures par régions (Nord, Centre et Est vaudois) permettent d'atténuer le cloisonnement des structures du domaine MNA.

²⁵⁹ Le domaine MNA compte 14 divisions gérées par neuf personnes. Quatre d'entre elles sont à la tête de deux divisions (organigramme domaine MNA, 12.06.2023).

délais impartis. L'urgence est telle que les conditions-cadres et minimale²⁶⁰ à l'accueil semblent parfois passer au deuxième plan.

maintenant rodés à cette tâche et ont développé une réelle expertise en la matière : choix des locaux, demande d'autorisation, aménagements, recrutement d'une équipe, etc. Cette capacité à la réactivité est une plus-value pour le domaine MNA, le nombre d'hébergements à ouvrir s'annonçant à la hausse pour les prochains mois.

Toutefois, le rythme effréné de ces ouvertures mobilise quasi l'entièreté de l'emploi du temps de laissant peu de place à la réalisation des autres missions du domaine et à l'accompagnement des équipes.

la mise à disposition de nouveaux hébergements est une urgence absolue. Ce discours transparait dans tous les aspects du management du domaine MNA (voir chapitre 6.1.4.). Or, cette situation perdurant depuis 2021, elle n'est plus exceptionnelle et est en train de devenir la norme au sein du domaine, ce qui risque de fragiliser une organisation encore jeune (le domaine MNA n'a que 3 ans d'ancienneté), dont les fonctionnements nécessitent de la consolidation, des précisions et des améliorations. Preuve en est le fait que les travaux de fond sur la documentation du domaine et sur le concept socioéducatif, entamés il y a plusieurs mois, ne sont toujours pas aboutis. Comme dit plus haut, le manque de vision sur une approche managériale nouvelle risque également de renforcer une conduite par directives (déjà observée et fortement implantée) ; ceci se ferait alors au détriment des personnes accueillies avec un risque non négligeable de développement de crises causées par un mal-être des MNA. Un exemple concret tient dans les consignes liées à la nourriture qui ont déjà entraîné des problèmes pour certains MNA (décompensation) et dans les collaborations entre professionnel.le.s (sujets de conflits).

La vision urgentiste de l'ouverture d'hébergements, portée en étendard rend dubitatives plusieurs personnes interrogées dans le cadre de l'analyse. Il nous a, par exemple, été rapporté à plusieurs reprises que la période 2015-2018, durant laquelle le canton de Vaud (tout comme le reste de la Suisse) a dû faire face à une vague importante d'immigration, aurait dû permettre au canton de s'organiser pour faire face aux vagues successives. L'analyse ne visant pas à voir si et comment l'EVAM a capitalisé sur les expériences antérieures, la présente analyse ne se prononce pas sur ce point. Il est toutefois possible de constater que la gestion des flux semble marquée par un débordement et une tension significative ; des procédures de gestion de l'urgence sont à ce jour manquantes. Par ailleurs, plusieurs collaborateurs-trices du domaine jugent que le domaine MNA confond urgence et précipitation. Si l'attention était portée sur l'amélioration des fonctionnements internes et leur renforcement, le domaine devrait pouvoir, paradoxalement, anticiper les urgences et mieux les gérer.

La concentration sur les activités d'ouverture de nouvelles structures porte préjudice non seulement au domaine lui-même, mais aussi à ses bénéficiaires. En effet, l'urgence dans laquelle se trouvent les personnes qui ont également une mission socioéducatif à l'égard des jeunes amène au constat que certaines dimensions centrales (la transition à la majorité par exemple) ne sont pas suffisamment approfondies dans leur déclinaison, voire passent au second plan (voir chapitre 5.4).

Constat 30 : la structure du domaine MNA comporte un risque important de développement

D'une trentaine de personnes en 2021, le domaine MNA passera d'ici à la fin de l'année 2023 à environ 200 collaborateurs-trices. Ces nouvelles personnes seront dans leur grande majorité intégrés.e.s dans les nouvelles structures, en cours d'ouverture. En cas de baisse d'activité à l'avenir, certains de ces lieux pourront être fermés et le personnel réorienté ou licencié, sans impact sur l'ensemble de l'organisation du domaine MNA. Cette flexibilité fonctionne, d'une part, grâce à la structure divisionnelle du domaine (voir constat 28) qui facilite le cumul d'entités

²⁶⁰ A titre d'exemple : la mise en place d'une équipe complète, la définition du cadre de fonction minimal, tels que les règlements propres au lieu de vie.

(s'additionnant à celles existantes) et, d'autre part, grâce à l'engagement de personnel intérimaire régulant la dotation globale pouvant être momentanément ou durablement lacunaire (voir constat 33).

Malgré cette plasticité fonctionnelle, on peut s'interroger sur la pérennité de l'organisation du domaine MNA. En effet, en raison de l'augmentation significative de son personnel et de l'ouverture de nouvelles structures disséminées sur le territoire vaudois, le domaine MNA est amené à évoluer progressivement du statut d'unité de travail agile et de proximité à celui d'une organisation complexe nécessitant des efforts plus soutenus pour garantir son intégrité et sa cohérence, dans la visée d'un accomplissement de sa mission en assurant toute la qualité requise à des accompagnements exigeants de personnes en fragilité.

Pour accompagner le développement du domaine, il ne suffira dès lors pas d'engager des responsables de structures supplémentaires ; il faudra revoir les fonctionnements globaux. La dotation actuelle à l'état-major du domaine et la répartition des responsabilités [REDACTED] [REDACTED] ne seront certainement pas suffisantes pour faire face aux défis à venir, même en comptant sur le soutien des entités supports de l'EVAM et/ou en déléguant une partie des tâches décisionnelles aux responsables de structure. À court terme, le domaine sera certainement confronté à la nécessité de revoir en profondeur son mode de conduite. Actuellement, l'organisation pyramidale concentre les pouvoirs [REDACTED] ; ce mode de conduite n'est plus en lien avec les défis actuels et à venir du domaine MNA.

Constat 31 : le choix d'absorber les flux migratoires actuels par l'ouverture de plusieurs appartements au lieu de foyers est contestable d'un point de vue organisationnel

La réponse apportée par le domaine à l'afflux actuel de MNA primo-arrivant.e.s est l'ouverture de plusieurs appartements éducatifs. Il n'est pas prévu d'ouvrir de nouveau foyer.

En moyenne, un appartement éducatif accueille douze jeunes, tandis qu'un foyer peut en accueillir plus d'une trentaine, avec un encadrement quasi identique, composé du même nombre de professionnel.le.s. Le coût moyen de l'accueil en appartement est donc théoriquement plus élevé que celui en foyer.

Certes, un appartement est une petite unité d'habitation qui peut être aménagée à peu de frais et dans des délais brefs. Il peut également être refermé rapidement dans le cas où il n'est plus utile, en cas de diminution de l'afflux de réfugié.e.s. Or la démultiplication des appartements engendre une augmentation équivalente du nombre d'équipes. Pour chaque nouvel appartement, une nouvelle équipe doit être recrutée puis organisée et formée ; ceci engendre des coûts d'investissement et de fonctionnement plus élevés que pour l'ouverture d'un foyer. La seule optimisation organisationnelle qui peut être faite avec l'ouverture d'appartements est celle de rattacher plusieurs d'entre eux à un.e unique responsable, avec toutefois le risque de surcharger celui-ci/celle-ci, d'autant plus si les appartements sont situés dans des lieux différents, et ce au détriment d'un accompagnement d'équipe de proximité. Cette manière de fonctionner est actuelle : à fin juin 2023, on compte huit responsables de structures pour environ trente-deux foyers, appartements éducatifs et appartements de transition²⁶¹.

Il faut également observer que la décision d'ouvrir des appartements plutôt que des foyers ne semble pas avoir été réfléchi en tenant compte de la stratégie générale de l'EVAM (voir constat 22). Dans quelle région vaudoise les nouvelles structures doivent-elles être situées ? Pour quelles raisons ? Comment ces appartements seront-ils réorientés une fois la vague migratoire actuelle passée ? Comment optimiser l'intégration des équipes nouvellement recrutées ? Comment harmoniser les fonctionnements des nombreuses équipes des appartements ? Les réflexions ressortant de ces nécessaires questions, si elles ont été traitées par la direction de l'EVAM et du domaine MNA, n'ont pas été portées à notre connaissance.

Le type et la localisation de nouvelles structures à ouvrir devraient être réfléchis sur la base de critères pérennes, intégrant les enjeux liés aux besoins des jeunes, les défis d'accompagnement

²⁶¹ Organigramme domaine MNA (12.06.2023).

des équipes, les taux d'encadrement permettant une présence en continu et suffisante, ceci dans l'objectif d'assurer une intégration desdites structures dans la stratégie générale de l'EVAM.

Constat 32 : le taux d'encadrement éducatif du domaine MNA est basé sur des décisions qui n'indiquent pas d'exigence en matière de présence éducative effective sur le terrain.

L'OPE mentionne de manière générale que l'autorisation d'exercer peut être délivrée aux institutions qui accueillent des mineur.e.s si, entre autres: « [...] l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre des pensionnaires »²⁶². La LProMin précise que le montant de la subvention attribuée auxdites institutions doit être calculé en prenant en compte, parmi divers critères, celui du « taux d'encadrement par du personnel au bénéfice d'une formation reconnue par le service conformément à ses cadres de références »²⁶³. Aucun taux d'encadrement n'est mentionné dans ces textes de loi.

La CDAS édicte une recommandation spécifique pour l'hébergement dans des centres pour MNA. Ces centres doivent permettre « un encadrement qui tient compte des aspects culturels et spécifiques de la migration ». « Le taux d'encadrement est particulièrement déterminant à cet égard. Plus l'effectif du personnel est élevé, plus l'hébergement en centre d'accueil est adapté aux jeunes MNA »²⁶⁴. La CDAS encourage les institutions accueillant les MNA à adopter d'une dotation en personnel élevée sans pour autant formuler un taux d'encadrement de référence.

Au vu de l'absence de normes fédérales ou cantonales directement applicables au domaine MNA, la définition du taux d'encadrement éducatif revient à la DGEJ, en tant qu'autorité compétente en matière de protections des enfants. Interrogé à ce sujet, [REDACTED] n'articule pas de chiffre, mais indique que le taux d'encadrement pour les structures du domaine MNA est défini dans les autorisations d'exploiter²⁶⁵. Or lesdites autorisations restent muettes sur un quelconque taux d'encadrement éducatif. Par ailleurs, la directive de la DGEJ sur les autorisations des institutions relevant de l'OPE (directive R9) ne donne pas d'indication supplémentaire. Elle reprend mot à mot le texte de l'OPE, sans préciser aucun taux d'encadrement. On peut tout au plus y comprendre le fait que « l'appréciation de la qualité permettant de remplir les conditions d'autorisation » est fortement dépendante de « l'évolution des références socio-éducatives, socio-culturelles, éthiques ou encore sécuritaires » et qu'elle varie « en fonction de la mission de l'institution autorisée »²⁶⁶, c'est-à-dire qu'il n'y a pas un seul et unique taux d'encadrement pour l'ensemble des institutions hébergeant des mineur.e.s. On trouve par contre sur le site de l'État de Vaud le taux de « 10 éducateurs pour 30 jeunes »²⁶⁷ en lien avec une communication sur l'approbation du concept socio-éducatif du domaine MNA par le Conseil d'État. Ce ratio est également cité par [REDACTED] qui précise qu'il a été fixé dans le cadre des travaux sur le concept socio-pédagogique²⁶⁸. Or [REDACTED] indique que ce taux, ni aucun autre, n'est notifié au domaine MNA²⁶⁹. [REDACTED] précise également que les normes édictées par l'Office Fédéral de la Justice²⁷⁰ (OFJ) ne s'appliquent pas au domaine MNA, car l'EVAM n'est pas subventionné par cet office fédéral²⁷¹. En résumé, la DGEJ ne possède pas de référence en matière de taux d'encadrement éducatif à faire appliquer par le domaine MNA, dans la mesure où la DGEJ exercerait son autorité sur celui-ci (voir chapitre 6, question 1).

²⁶² OPE, art. 15, al.1.

²⁶³ LProMin, art. 58d, al.2.

²⁶⁴ CDAS, recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile, 20 mai 2016, chapitre 6.4.

²⁶⁵ Entretien, [REDACTED] 21 août 2023.

²⁶⁶ Directive DGEJ R9, chapitre 3, page 6.

²⁶⁷ <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/decisions-du-conseil-detat/seance-du-conseil-detat/seance/662476> paragraphe « Concept socio-éducatif des foyers EVAM pour mineurs non accompagnés » (septembre 2023).

²⁶⁸ Email [REDACTED] à l'attention de takt consulting, 1^{er} juin 2023.

²⁶⁹ Entretien, [REDACTED] 21 août 2023.

²⁷⁰ OFJ, Guide : Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes, janvier 2021.

²⁷¹ Entretien, [REDACTED] 3 mars 2023.

Au sein du domaine MNA, [REDACTED] explique que les règles appliquées en matière de calcul du taux d'encadrement éducatif sont celles-ci :

- « jusqu'à 30 jeunes dans un foyer : 10 EPT d'éducateurs
- pour les jeunes au-delà de 30 dans un foyer, 1 EPT supplémentaire pour 4.62 jeunes supplémentaires
- s'y ajoute : 0.5 EPT par appartement de transition (de trois places) »²⁷²

Ces règles ne proviennent pas du concept socioéducatif, qui ne dit rien sur le sujet, ni d'une autre norme officielle. [REDACTED] elles auraient été « travaillée[s] avec la DGEJ et validée[s] par le Conseil d'État »²⁷³. Les indications reçues de la COASI et du DEIEP lui donnent partiellement raison : cette clé de calcul est issue des documents préparatoires du concept socio-pédagogique, datés de 2019, à l'attention du Conseil d'État²⁷⁴. Y sont indiqués les règles suivantes :

- jusqu'à 30 jeunes dans un foyer : 10 EPT d'éducateurs,
- Pour les jeunes au-delà de 30 dans un foyer, 1 EPT supplémentaire pour 4.62 jeunes supplémentaires,
- nombre maximal de jeunes par foyer : 50, ce qui conduirait alors à une norme de 14.3 EPT de personnel éducatif.

[REDACTED] ces règles sont strictement appliquées au sein des structures du domaine. Notre analyse n'a pas porté sur la vérification de l'application du taux d'encadrement éducatif. Toutefois, nous pouvons dire que la règle en la matière n'est pas connue par une partie significative des responsables de structure, [REDACTED] à l'identique de ce qui était fait avant son arrivée. De manière générale, plusieurs personnes interviewées nous ont signifié spontanément que le taux d'encadrement éducatif appliqué dans les structures du domaine MNA ne serait pas conforme aux règles en vigueur.

À titre de comparaison, l'OFJ reconnaît « 460 % de poste par groupe pour le personnel éducatif. Dans des cas dûment motivés, cette valeur peut être inférieure de 60 %, à condition que la présence d'éducateurs soit assurée 24 heures sur 24 tout au long de l'année, et que la présence simultanée de deux éducateurs, pour à partir de cinq jeunes, soit assurée le soir et les week-ends »²⁷⁵. La différence d'avec le taux d'encadrement éducatif actuel du domaine MNA est significative.

Pour finir, il faut également relever qu'il est difficile de rendre applicables les règles actuellement en vigueur au sein du domaine MNA, du fait notamment que la pondération de 10 EPT pour 30 jeunes n'indique en rien le nombre de professionnel.le.s (reconnu-e-s comme personnel éducatif par les normes citées) qui doivent être présent.e.s au sein des locaux en présence de 30 jeunes. Les rencontres menées avec les membres des équipes (plusieurs différentes fonctions) montrent en effet que des levers et des soirées sont fréquemment assurés par deux éducateurs.trices pour 30 jeunes et que, à plusieurs moments, des collaborateurs.trices administratifs.ves et/ou de surveillance sont seul.e.s avec des jeunes, notamment selon les contraintes de rendez-vous des éducateurs.trices. Dès lors, il semblerait que le domaine MNA applique un taux d'encadrement éducatif équivalent au taux d'engagement du personnel. Le taux de personnel éducatif en présence demeurant flou tant dans les discours de l'EVAM que dans les référentiels.

Constat 33 : le domaine MNA semble avoir un recours excessif au personnel intérimaire ce qui laisse penser que les équipes sont chroniquement sous-dotées

La question du personnel intérimaire²⁷⁶, à savoir des collaborateurs.trices engagé.e.s pour une durée déterminée par l'intermédiaire d'une entreprise tierce qui les rétribue, a rapidement été

²⁷² Email [REDACTED] à l'attention de takt consulting, 6 mars 2023.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Les documents préparatoires du concept socioéducatif étant réservés, il ne nous a pas été possible de les consulter.

²⁷⁵ OFJ, Guide : Reconnaissance et examen périodique des conditions de la reconnaissance des établissements pour mineurs et jeunes adultes, janvier 2021, page 19.

²⁷⁶ L'EVAM utilise le terme « personnel intérimaire », ce que nous considérons comme équivalent à « personnel temporaire ».

identifié lors de l'analyse. Les informations orales qui nous ont été communiquées par les personnes interviewées, démontrent une situation délicate pour les équipes du domaine MNA.

L'engagement de personnel intérimaire est utilisé pour les fonctions d'éducateur.trice et de surveillant²⁷⁷. Il s'agit d'une mesure d'ajustement fort utile dans un contexte d'urgence où des structures sont ouvertes à tour de bras : le personnel intérimaire permet d'assurer rapidement les effectifs sur le terrain, par exemple si une nouvelle équipe n'est pas entièrement constituée ou encore si une personne en poste vient à s'absenter. Dans le cadre du domaine MNA, la présence d'intérimaires en continu dans des foyers existant depuis un temps significatif est un phénomène qui questionne les pratiques professionnelles. Selon le personnel questionné sur ce point, les intérimaires sont présent.e.s sans que cela ne puisse formellement être associé au remplacement de l'un.e ou l'autre collègue en vacances ou ayant quitté la structure.

Le personnel intérimaire intervenant au sein du domaine MNA est sélectionné par des agences de placement contractualisées²⁷⁸ et répond à des critères apparemment stricts²⁷⁹.

Or le recours à du personnel intérimaire constitue un enjeu organisationnel pour le domaine MNA. Les explications, étayées par des témoignages, en sont les suivantes :

- les exigences en matière de formation pour les intérimaires éducateur.trices seraient moins élevées que celles pour les éducateur.trices titulaires,
- la planification de travail intérimaire pour combler une équipe incomplète semble courante. L'intérimaire ne remplace alors pas une personne absente, mais est planifié au même titre qu'un.e titulaire, y compris le week-end. Il arrive donc que les collaborateurs.trices non titulaires soient aussi nombreux que les titulaires dans certaines équipes,
- au moins une structure a été ouverte depuis 2022 avec uniquement des collaborateurs.trices intérimaires, en attendant l'arrivée du personnel titulaire, selon une personne travaillant au sein du domaine MNA. Ce témoignage est étayé par les dires [REDACTED] [REDACTED] qui confirme que, pour les nouvelles structures, il est fait recours majoritairement à du personnel intérimaire. [REDACTED] les équipes en sont conscientes et ne lui en tiennent pas rigueur²⁸⁰. Pourtant, il ne s'agit pas de « tenir ou pas rigueur », mais bien d'avoir les moyens d'assurer un accompagnement des MNA durable et de qualité ; la focalisation ne doit pas tant être sur le confort (ou non) du personnel, mais bien sur la qualité des prestations délivrées.

Les indices récoltés durant les entretiens laissent entendre que plusieurs équipes sont chroniquement sous-dotées. À titre d'exemple, il nous a été dit qu'un.e seul.e éducateur.trice (avec un surveillant) est présent.e au lever pour 30 jeunes. Si le recours à du personnel intérimaire peut occasionnellement rendre service en venant combler le manque d'effectifs, il ne peut en aucun cas devenir la norme. Cette situation est préoccupante à plus d'un titre :

- pour les équipes, qui doivent à chaque fois prendre du temps pour intégrer la personne externe et l'accompagner dans sa prise de fonction et la découverte des lieux,
- pour les jeunes hébergés dont la continuité dans l'accompagnement ne peut être garantie de la même manière avec du personnel temporaire qu'avec des titulaires,
- pour le domaine MNA (respectivement le DEIEP), qui doit supporter les frais des agences de placement.

Si les informations récoltées dans les témoignages sont avérées, la pratique d'un recours jugé excessif à du personnel intérimaire devrait être rapidement corrigée, afin d'assurer la qualité des prestations sur le terrain. Bien qu'il soit fait état que le personnel intérimaire parfois connaisse bien

²⁷⁷ Les discours soulignent que les surveillants non titulaires ne sont pas des intérimaires. Ce sont des personnes provenant d'une entreprise de sécurité privée ayant toutes une formation spécifique à la surveillance dans un domaine avec des mineur.e.s.

²⁷⁸ Les agences de placement auxquelles le domaine MNA fait appel sont Adecco Medicalis pour le personnel éducatif et Securitas pour le personnel surveillant.

²⁷⁹ Il n'a pas été possible d'accéder aux documents décrivant la procédure d'engagement des intérimaires. Il nous a été toutefois communiqué que, à leur engagement, ils-elles suivent une formation de base composée de 5 modules. Ils-elles peuvent travailler seul.e après avoir suivi le 1^{er} module (1/2 jour).

²⁸⁰ Entretien, [REDACTED] 30 mars 2023.

la structure dans laquelle l'intervention est planifiée (du fait que les mêmes personnes reviennent, dans un même endroit), il est aussi fait état que certaines personnes ne donnent pas satisfaction, y compris sur le plan de la qualité de l'accompagnement, avec des mentions pouvant témoigner de situations problématiques et de dysfonctionnements professionnels, mais continuent de venir. Il arrive que ceci soit dû au fait que le personnel éducatif ne prendrait pas le temps de faire remonter ses observations ou que, parfois, les informations ne seraient pas pleinement entendues par certain.e.s responsables, respectivement remontées de manière suffisamment claire à la direction du domaine. Ensuite, il se pourrait que, pour des raisons de planification et d'un manque d'alternatives de l'entreprise externe dans son offre en personnel, les changements d'attribution des mandats intérimaires affectés au domaine MNA ne soient pas exécutés de manière suffisamment rapide, respectivement pas appliqués du tout.

Seule une partie des données sur les intérimaires que nous avons demandées, dans la perspective de les croiser avec les témoignages recueillis, nous sont parvenues²⁸¹. Elles sont insuffisantes pour pouvoir tirer un quelconque constat quantitatif. Nous encourageons la direction de l'EVAM ou ses autorités de surveillance à mener une étude détaillée sur le recours aux intérimaires afin d'en déterminer l'impact sur la dynamique des équipes et sur l'accompagnement des MNA.

6.2.3.3 *Considération générale*

Il n'existe pas de normes en matière de structure organisationnelle pour les établissements accueillant des MNA.

La structure du domaine MNA est de type pyramidal. Elle est fonctionnelle, car elle permet le cumul de nouvelles structures. Elle présente néanmoins des limites à terme : l'innovation au sein du domaine risque d'être freinée en raison du cloisonnement entre les nombreuses structures.

La priorité absolue est mise sur l'ouverture dans l'urgence de nouvelles structures d'hébergement, au détriment de certaines conditions-cadres propres au placement de mineur.e.s hors de leur univers familial. Cette situation est en train de devenir la norme au sein du domaine MNA, ce qui, d'ores et déjà, fragilise une organisation encore jeune dont les fonctionnements nécessitent de la consolidation et des précisions.

Le domaine MNA glisse progressivement du statut d'unité de travail agile et de proximité à celui d'une organisation complexe nécessitant des efforts plus soutenus pour garantir son intégrité et sa cohérence. La structure actuelle devra être adaptée pour pouvoir accompagner ce changement.

Les règles appliquées en matière de calcul du taux d'encadrement éducatif sont celles édictées dans le cadre de la création du concept socioéducatif. Or le taux de personnel éducatif en présence demeure flou tant dans les discours de l'EVAM que dans les référentiels.

La pratique du recours excessif au personnel intérimaire génère une fragilisation des équipes et un clair appauvrissement de la qualité de l'accompagnement des MNA.

6.2.3.4 *Recommandations*

R32 : revoir en profondeur l'organisation du domaine MNA en visant la complémentarité entre ses structures, la capacité d'innovation et l'agilité organisationnelle, séparer les fonctionnements usuels des activités d'ouverture de structures d'hébergement.

R33 : ouvrir les nouvelles structures d'accueil sur la base de critères pérennes, intégrant les enjeux liés aux besoins des jeunes, les défis d'accompagnement des équipes, les taux d'encadrement permettant une présence en continu et suffisante, ceci dans l'objectif d'assurer une intégration des dites structures dans la stratégie générale de l'EVAM.

²⁸¹ Les données suivantes ont été demandées à l'EVAM mais n'ont pas reçu de réponse : fonctions occupées par du personnel intérimaire, données RH (cahier des charges, modèle de contrat, processus de recrutement, lieux de travail), % EPT d'intérimaires par rapport % EPT des titulaires par structure. Pour cette dernière thématique, nous ont été communiqués les plannings des éducatrices-intérimaires de Chamby et Entrebois, ainsi que le total du nombre d'heures intérimaires pour Chamby, Entrebois et Veytaux pour 2021, 2022, 2023.

R34 : appliquer les normes édictées par les autorités en matière de personnel éducatif, tant au niveau quantitatif que qualitatif, et viser ainsi une amélioration des conditions d'accompagnement des MNA, dans le respect des indications fédérales en la matière.

R35 : limiter fortement le recours à du personnel intérimaire, en priorisant la qualité et la durabilité de l'accompagnement éducatif, et la réponse aux normes légales en la matière.

6.2.4 Question 4 : « Le pilotage du domaine MNA (principes managériaux, planification et suivi des activités, circulation de l'information par exemple) offre-t-il un appui suffisant aux équipes sur le terrain ? »

6.2.4.1 Contexte

On entend par pilotage l'ensemble des outils et des activités réalisées par les membres d'une direction pour assurer l'atteinte des objectifs de l'organisation. Le pilotage consiste à donner la bonne direction à son activité. Pour être efficace, il doit englober des activités de planification, d'affectation des ressources, de suivi, de communication, mais également de mobilisation des équipes et de culture managériale.

La culture managériale est abordée ici sous l'angle de la manière avec laquelle les cadres du domaine MNA vivent leur rôle de manager et le font vivre auprès de leur équipe et leurs partenaires.

Les responsables de structure ont été interviewé.e.s lors de deux séances collectives. Leurs réponses peuvent avoir été influencées par la présence de leurs pairs.

Il n'a pas été mené d'enquête sur la satisfaction du personnel.

Pour ce qui est de la question de la circulation de l'information, notre attention s'est portée sur la gestion de l'information à l'interne et non sur l'ensemble des niveaux de communication, celle-ci portant alors autant sur les aspects de séances, de bilatérales (formelles ou informelles), bref sur tout ce qui fait le travail en commun et les échanges propres à un travail d'équipe collaboratif et participatif.

L'analyse de l'outillage managérial et les activités de *reporting* du domaine MNA ayant été traité à la question 2 (chapitre 6.2.2.), il est exclu du présent chapitre.

6.2.4.2 Constats

Constat 34 : les cadres sont fortement investis dans leur mission. [REDACTED] s'occupent [REDACTED] de l'ouverture de structures d'accueil

Comme expliqué à la question 6.2.3, [REDACTED] très fortement investis depuis 2022 dans l'ouverture de structures d'accueil. [REDACTED] ne sont pas moins impliqué.e.s. Ce travail est colossal et requiert un engagement personnel important en termes d'énergie et de volume de travail. Le risque d'épuisement à moyen terme est un risque qui ne peut pas être exclu.

De manière générale, la direction de l'EVAM devrait évaluer la charge de travail de l'ensemble des cadres du domaine MNA, afin de s'assurer qu'elle correspond aux engagements contractuels.

[REDACTED] Leur emploi du temps tourne quasi exclusivement autour de cette thématique et des contraintes qui s'y rapportent. Le nombre de structures ayant explosé, on ne peut que comprendre la place significative de cette réalité dans leur discours. Cette situation constitue non seulement un risque important d'épuisement personnel, mais aussi un risque quant aux activités stratégiques du domaine. [REDACTED]

Des mesures de prévention des risques psychosociaux devraient être assurées.

Une réflexion sur la réorganisation (voir chapitre 6.2.3., constat 30) pourrait par ailleurs permettre de revoir la répartition des rôles et responsabilités au sein de l'équipe d'encadrement.

Constat 35 : l'équipe de cadres est soudée et solidaire.

L'équipe de cadres du domaine MNA est composée de la responsable du domaine, de l'adjoint et des responsables de structures, soit sept personnes au mois de janvier 2023 et neuf au mois de juin 2023.

Une séance de cadres a lieu à quinzaine au siège de l'EVAM, suivie tour à tour, d'une séance réunissant les cadres d'une région (Ouest, Centre et Est vaudois). [REDACTED] rencontre chaque cadre au moins une fois par mois lors d'une séance en bilatéral. Tous les cadres sont par ailleurs présents aux séances du GT des « cas complexes » du lundi matin, en présence des partenaires étatiques.

Une très bonne entente semble régner au sein de l'équipe de cadres. Ses membres évoquent des termes comme confiance, solidarité, entraide ou encore sincérité. Même si les styles de management sont différents d'une personne à l'autre, ils-elles sont capables de faire état de difficultés. Ils-elles se considèrent comme un groupe soudé, partageant la même vision du management. Les propos des responsables de structure à l'égard [REDACTED] son unanimement positifs.

Ce point est un avantage, d'autant plus que les circonstances actuelles pourraient mettre à mal les moments de partage et les rituels renforçant la dynamique d'équipe. La cohésion de l'équipe de cadres doit toutefois rester un point d'attention et ceci pour deux raisons.

D'abord, la cohésion entre individus est fluctuante : sa pérennité n'est pas garantie d'office ; elle devrait dès être activement entretenue par la direction de l'EVAM [REDACTED]. Or, aujourd'hui, la préoccupation de la direction sur la cohésion d'équipe n'est pas apparente, ceci en raison de l'urgence propre au domaine MNA.

Ensuite, les discours très positifs des un.e.s à l'égard des autres interrogent. Les relations entre cadres sont décrites comme harmonieuses, voire idéales. [REDACTED]

[REDACTED] Cette harmonie est également relevée dans la description des relations professionnelles entre [REDACTED]. Il est possible de se questionner sur la place accordée aux divergences d'opinions et au droit de les exprimer.

Constat 36 : les cadres du domaine MNA ne se sentent pas suffisamment reconnus par l'État

[REDACTED] partagent le sentiment de ne pas recevoir la juste reconnaissance de la part des services de l'État, notamment des représentant.e.s du SCTP et de la DGEJ. Ils-elles considèrent que leur travail est complexe et spécifique. Complexe, car il nécessite une grande dose de coordination entre instances, notamment pour le traitement de nombreuses situations particulières. Spécifique, car il est à cheval entre la migration et la protection de l'enfance. Les cadres plus ancien.ne.s considèrent avoir effectué un travail très important pour consolider les fonctionnements du domaine, sans remerciement de la part de l'État.

Le sentiment des cadres est que les services de l'État, notamment le SCTP et la DGEJ, ont tendance à leur mettre des bâtons dans les roues ou à poser des exigences ne tenant pas compte de leur réalité de terrain. Est citée par exemple l'exigence posée au domaine MNA de respecter des délais, exigence à laquelle les services étatiques ne seraient pas soumis puisqu'ils ne répondent pas dans les temps ou ne répondent pas. Ou encore la demande des services étatiques de faire rentrer dans les standards bureaucratiques le travail des équipes alors que l'accompagnement de MNA mené au sein du domaine ne peut être normé, vu qu'il n'est comparable à aucune autre prise en charge de mineur.e.s, selon l'appréhension qu'en ont les cadres du domaine.

Il semble légitime que le domaine MNA revendique une reconnaissance par l'État des conditions particulières que nécessite l'accompagnement de MNA. L'attente de qualité dans les réponses des services étatiques (notamment en termes de délai de réponse de la DGEJ ou de coordination avec les curateurs-trices) devrait être prise en considération par le DEIEP, département de tutelle de l'EVAM, en charge de la coordination cantonale des questions de migrations. L'ensemble des acteurs concernés devraient maintenir une attention à ces points.

Constat 37 : la culture managériale du domaine MNA est vécue de manière différente selon le niveau hiérarchique

La culture managériale du domaine est définie par les cadres comme étant « proactive », « adaptative », « anticipative » ou encore « dans la réflexion permanente ». Les six responsables de structure interrogé.e.s en mars 2023 qualifient positivement le style managériale de leurs supérieurs hiérarchiques. Même si quelques voix s'élèvent pour dire que [REDACTED] [REDACTED] ont tendance à vouloir tout contrôler, ils-elles valorisent leur capacité à trancher quand nécessaire et à passer du directif au participatif selon la situation.

Interrogé.e.s au sujet de leur propre style de management vis-à-vis de leur équipe, [REDACTED] [REDACTED] considèrent [REDACTED] sont participatifs.ves et à l'écoute. [REDACTED] évoquent le fait que tenir le cadre fait aussi partie de leur rôle de responsable. [REDACTED] expriment être conscient.e.s que cela n'est pas toujours facile à vivre pour les équipes, mais que cela fait partie de leur rôle.

A la même question, [REDACTED] se décrivent comme étant des cadres participatifs, qui délèguent facilement [REDACTED]

Le son de cloche est différent quand ce sont des collaborateurs.trices sans responsabilité d'encadrement qui s'expriment. Une majorité des personnes interviewées expriment une insatisfaction à l'égard de la culture managériale actuelle. Presque toutes légitimement une conduite vécue comme très directive, tous niveaux hiérarchiques confondus. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Nous avons constaté que chaque équipe travaille de son côté, sans véritable contact avec les autres entités. Les collaborations et complémentarités entre les diverses structures sont rares. Les occasions de réunir l'ensemble des équipes sont inexistantes. Cette organisation cloisonnée ne favorise pas une culture managériale partagée par l'ensemble du personnel du domaine MNA²⁸².

Les cadres dans leur ensemble sont vus par le personnel du domaine MNA comme n'étant pas assez présents sur le terrain. Les responsables s'occupant de plusieurs structures n'ont souvent pas la disponibilité pour être sur site et permettre des échanges avec les collaborateurs.trices lors des situations sensibles. Il est reconnu qu'ils-elles se montrent aussi disponibles que possible, mais que leur surcharge et leur engagement sur plusieurs sites, dans les cas fréquents de gestion *ad interim* de structure, conduit les équipes à devoir les informer ou leur formuler beaucoup de question par mail ; questions qui parfois auraient pu être mieux et plus efficacement traitées par oral. Une conduite assurée par envois de courriers électroniques tendrait à démontrer d'une conduite à distance (home-office) sans contacts directs avec les collaboratrices et collaborateurs.

De plus, plusieurs collaborateurs.trices expriment n'avoir vu [REDACTED] qu'à une ou peut-être deux reprises depuis leur engagement datant de plusieurs mois.

Certaines fonctions du domaine MNA considèrent ne pas être reconnues à leur juste valeur par leur hiérarchie.

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Cette perception est principalement construite sur la base des exigences relayées aux équipes par les responsables de structure ou les réponses qui sont apportées dans la gestion de certaines décisions. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

²⁸² Pour plus de développements, voir chapitre « pratiques éducatives et d'accompagnement, » question 3, constat 12.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

La culture du domaine MNA semble reposer sur le principe selon lequel la rigueur est indispensable au bon fonctionnement du domaine. Sans cadre, le désordre régnerait et l'on reviendrait, selon la représentation interne aux responsables, à la situation d'avant 2020, où les équipes et les MNA sont décrits comme étant « en roue libre ». Pour les membres du groupe de conduite, le « cadre » est un principe concrétisé à la fois dans les marches à suivre (MAS) et procédures ; il est nécessaire de faire respecter par les équipes et les MNA ; ceci est incarné par la hiérarchie qui est légitimée à adopter une posture tranchante, frontale et souvent sans fioriture : [REDACTED]. Certains témoignages montrent que cette manière de travailler est souvent relayée dans le cadre du travail [REDACTED] ou pas, ce qui amène à des distorsions dans la conduite au quotidien. Ce mode de conduite amène parfois à des situations absurdes, une MAS contredisant une autre instruction et vice-versa. La multiplicité des consignes, parfois édictées sur la base d'une situation précise, se révèle comme contre-productive en plusieurs cas.

Le message de la part du management est dès lors que, étant clair, chacun.e est libre de de rester ou de quitter le domaine MNA. Une approche intégrative et nuancée semble absente ; elle permettrait pourtant de profiter des divergences d'opinion ou d'analyse à la faveur d'une politique d'amélioration continue telle que préconisée par tous les référentiels de gestion actuels.

Le principe managérial actuel du domaine MNA pourrait présenter l'avantage d'être une valeur forte qui amène de la clarté dans les fonctionnements internes et, dans une certaine mesure, de la sécurité aux équipes ou aux bénéficiaires. En ce sens, plusieurs partenaires y reconnaissent une plus-value. Or ce principe comporte des inconvénients non négligeables :

- le cadre ne peut pas être une fin en soi. Il est un moyen, au service de la prestation et de la mission. Tel qu'exposé au sein du domaine MNA, le cadre semble être une valeur, une justification des actions, un élément indiscutable,
- assumer un cadrage des activités demande une réelle réflexion sur le pouvoir conféré par la hiérarchie. Entre pose d'un cadre et sentiment d'autoritarisme, la limite est fragile,
- le référentiel de fonctionnement est décrit par les managers du domaine MNA comme étant posé et immuable, mais les équipes ont au contraire le sentiment qu'il bouge en fonction des événements et d'une nécessaire adaptabilité à des circonstances particulières : voir constat suivant et constat 2 du chapitre « pratiques éducatives et d'accompagnement ».
- le discours des cadres tend à renvoyer la responsabilité aux collaborateurs-trices, invité.e.s à quitter le domaine MNA si le principe managérial ne leur convient pas. Bien sûr les personnes sont libres de partir. Toutefois, en matière de travail social, les professionnel.le.s qui choisissent de travailler avec des MNA sont très souvent des personnes qui souhaitent s'investir pour une mission significative pour elles/eux. Le fait de partir n'a, dès lors, rien d'anodin. Partir est possible, mais partir, car on est en désaccord avec un cadre génère d'abord de grandes tensions internes et le sentiment d'abandonner les bénéficiaires, tout ceci dans un contexte où le manque de reconnaissance des compétences professionnelles par la hiérarchie devient davantage qu'un sentiment, mais l'observation d'une réalité.

La culture managériale du domaine MNA est aujourd'hui questionnée par une majorité de collaborateurs-trices et de partenaires externes. [REDACTED] mener une réflexion à ce sujet. Celle-ci devrait porter autant sur le mode de conduite (type de leadership) que sur la manière d'en assurer la déclinaison (présence auprès des équipes, politique de consultation, ouverture aux idées et initiatives, traitement des écarts dans la manière d'appliquer les référentiels en vue d'amélioration continue, etc.).

Constat 38 : les cadres évaluent positivement l'ambiance au sein du domaine MNA, ce qui est en décalage avec le ressenti d'une partie du personnel

adéquat, faisant référence à des acronymes français décontextualisés. De plus, les habitudes managériales [REDACTED] sont également citées comme pouvant être problématiques, notamment avec les bénéficiaires. Ce regard critique est également apparu spontanément dans les discours de personnes interviewées, issues de structures partenaires, hors du domaine MNA.

Il est évident que, actuellement, le recrutement de personnel qualifié et expérimenté est une gageure pour toutes les institutions sociales vaudoises en raison d'une pénurie de main-d'œuvre. Le choix de se reporter sur des candidatures étrangères est donc légitime. Toutefois, la difficulté à recruter ne serait pas un problème pour le domaine MNA, [REDACTED]

[REDACTED] La pénurie de main-d'œuvre locale n'est donc pas un argument qui explique, [REDACTED] le recrutement de responsables au profil professionnel étranger et aux formations ne correspondant pas aux exigences du poste en termes de prise en charge de personnes mineures.

La proportion importante de personnel d'origine étrangère et travaillant depuis peu de temps en Suisse (primo-arrivant-e-s professionnel-les) représente un problème pour la cohérence des approches et la cohésion des équipes. Ces décalages s'observent pour toutes fonctions et tous niveaux hiérarchiques. La question de la provenance est encore accentuée, comme dit plus haut, par le fait que les formations de base de plusieurs personnes ne correspondent pas aux exigences fédérales en termes de niveaux d'accompagnement de mineurs.

Constat 40 : un travail important de structuration documentaire a été mené au fur et à mesure du développement du domaine MNA, de manière circonstancielle

[REDACTED] a entrepris un travail important en lien avec la concrétisation d'une documentation devant faciliter l'opérationnalisation des tâches des équipes. Elle explique s'être trouvée dans la situation de devoir développer rapidement des documents spécifiques au domaine, alors inexistantes selon son appréciation. Même si le concept socio-éducatif était à disposition, il ne s'est pas révélé être un document concret et utilisable, d'après elle.

À l'heure actuelle, divers documents encadrent le travail des équipes du domaine MNA²⁸⁵ :

- des règlements, directives, règles de sécurité et guides applicables à tous les domaines et unités de l'EVAM,
- des marches à suivre (MAS), *check-lists*, consignes, fiches pratiques, concepts de fonctionnements spécifiques au domaine MNA, etc.

Les documents propres au domaine MNA sont plus nombreux que les documents EVAM. Ils présentent une mise en page variable, plus ou moins formalisée, avec des contenus plus ou moins détaillés. Certains ne sont ni datés ni référencés. Ils ont parfois l'apparence de documents de travail en cours de finalisation.

Leur lecture laisse penser que les documents ont été créés au fur et à mesure des besoins, sans considération d'une visée générale et d'une hiérarchisation des priorités. Il semblerait que le temps ait fait défaut pour apporter une touche finale à certains d'entre eux et assurer leur harmonisation. Ceci est confirmé [REDACTED] qui précise que la documentation du domaine est un chantier permanent : divers documents sont encore dans un processus de développement, d'autres, ayant été rédigés spécifiquement pour une structure, vont être étendus aux autres structures. Il est également prévu de réécrire le concept socio-éducatif ; le temps pour se faire est décrit comme manquant²⁸⁶. Ce point a aussi été relayé par les responsables des structures questionnés à ce propos, ainsi que par les collaborateurs.trices qui mentionnent que le concept est en train d'être retravaillé, sans qu'aucun élément ne puisse être cité en termes de méthode, d'avancement d'une telle démarche et/ou d'échéancier²⁸⁷.

²⁸⁴ L'expression de « management à la française » a été utilisée à plusieurs reprises par les collaborateurs.trices interviewés.e.s.

²⁸⁵ Ce constat repose sur les documents envoyés par [REDACTED]. Il n'a pas été possible de consulter le répertoire documentaire du domaine MNA pour en analyser l'architecture et l'organisation globale en raison de l'indisponibilité [REDACTED].

²⁸⁶ Entretien, [REDACTED], 30 mars 2023.

²⁸⁷ Dans un email du 17 mars 2023, [REDACTED] annonce à takt consulting que le travail de révision du concept socioéducatif est en cours, une version modifiée étant prévue au début de l'été suivant. En septembre 2023, nous n'avons pas reçu d'information à ce sujet.

■■■■■ considère que le corpus documentaire actuel est efficace, que sa mise à jour ne constitue pas une urgence et qu'il va continuer d'évoluer. On ne peut qu'adhérer à ce dernier propos : la courte histoire du domaine, entre covid et flux migratoires exponentiels, a laissé peu de temps pour s'atteler à la conception de documents organisationnels. Dans la situation actuelle, le projet de compléter ou mettre à jour des documents ne peut en aucun cas constituer une priorité, en raison de l'urgence que consiste l'arrivée des MNA.

Or les collaborateurs-trices du domaine MNA interviewé.e.s ont mis en évidence diverses problématiques en lien avec la documentation du domaine MNA, qui pourraient se transformer à terme en un risque organisationnel :

1. l'accès au répertoire documentaire du domaine MNA n'est pas connu de plusieurs collaborateurs-trices,
2. le statut – provisoire ou définitif – de divers documents est inconnu des collaborateurs-trices, qui ne savent pas si la procédure doit être appliquée tel quel ou non,
3. chaque structure peut développer ses propres documents organisationnels, sans cohérence assurée avec les documents généraux du domaine MNA, parfois en contradiction avec ceux-ci,
4. plusieurs équipes ne mettent pas en pratique les contenus des documents ou les interprètent à leur manière (du reste pas toujours de la même manière entre les membres de l'équipe) ou ne les tiennent pas à jour,
5. le personnel administratif est peu ou pas mis à contribution pour la rédaction et l'organisation de la documentation.

Dans ce contexte, un nettoyage important de la très nombreuse documentation interne devrait être effectué, autant en ce qui concerne une harmonisation de présentation (gestion documentaire conforme aux exigences d'un système qualité) que sur le plan de la cohérence interne. La traçabilité documentaire devrait également être vérifiée. Avec la même visée, le concept socioéducatif devrait servir de base à une conduite assurée sur le sens et les valeurs et moins sur les directives²⁸⁸.

Constat 41 : l'information au sein du domaine MNA est jugée insuffisante par les collaborateurs-trices et par d'autres domaines de l'EVAM

Il est possible de constater un décalage entre ■■■■■ au sujet de la qualité de l'information. Les ■■■■■ managers considèrent que l'information circule bien au sein du domaine, notamment en raison de leur connaissance des équipes et de leur « franchise ». ■■■■■ sont toutefois conscient.e.s que la situation n'est actuellement pas idéale, car ■■■■■ ont moins de temps pour passer auprès des équipes.

Interrogé.e.s sur la question de la circulation de l'information, plusieurs collaborateurs.trices ont exprimé leur insatisfaction générale. Parmi les points soulevés, on trouve :

- la trop grande multiplicité des plateformes d'information concernant les MNA (journal social du jeune, cahier de transmission de l'équipe, plateforme des surveillant.e.s (jaguar), mails, etc.) dont la documentation est incertaine ou incomplète à leurs yeux,
- un nombre très important d'emails envoyés directement aux collaborateurs.trices ou transmis par les responsables de structure, sans hiérarchie entre eux : les collaborateurs-trices peinent à identifier les destinataires et les raisons de l'information : un même message peut provenir de sources différentes,
- l'absence d'un répertoire unique où retrouver les communications envoyées ; les communications ne survivent pas au tournus des collaborateurs.trices,
- l'absence de colloques où les membres de l'équipe sont tous présents pour entendre le même message,
- les nombreux bruits de couloir,
- un manque de présence dans les colloques de la part ■■■■■ ■■■■■

²⁸⁸ Cf. chapitre « pratiques éducatives et d'accompagnement », constat 2 et recommandation 3.

Il semblerait que le processus de communication interne ne fasse pas l'objet d'un pilotage formel et d'une coordination. Cette situation engendre de la confusion, de la perte de temps et de l'incertitude auprès des collaborateurs-trices.

Nous avons été confrontées à l'impossibilité d'accéder au répertoire documentaire du domaine. Malgré cela, il est possible de se baser sur les témoignages recueillis en raison du nombre important de personnes se plaignant de la qualité de la communication ; ceci en devient un indice probant relatif à l'état de la situation de la gestion de l'information dans le domaine MNA.

Il nous a aussi été rapporté que la qualité des informations du domaine MNA transmises à d'autres domaines ou fonctions de l'EVAM est également jugée insuffisante. Les informations provenant du domaine MNA seraient communiquées au compte-gouttes ou formulées de manière confuse et cryptique.

Il est important de noter que, à la décharge des cadres du domaine MNA, la question de la communication serait un problème généralisé, concernant l'ensemble de l'EVAM. Il nous a été dit qu'une culture de l'oralité règne au sein de l'établissement, créant parfois des tensions entre les domaines. En cela, le mode de gestion de l'information dans le domaine MNA serait fortement similaire aux usages de l'établissement.

6.2.4.3 Considération générale

Les cadres du domaine MNA sont fortement investis dans leur mission. Dans l'ensemble, ils sont vus par le personnel du domaine MNA comme n'étant pas assez présents sur le terrain en raison de leur charge de travail sur plusieurs lieux d'hébergement. Les responsables s'occupant de plusieurs structures n'ont souvent pas la disponibilité pour être sur site et permettre des échanges avec les collaborateurs.trices lors des situations sensibles. Plusieurs collaborateurs.trices expriment n'avoir vu [REDACTED] qu'à une ou peut-être deux reprises depuis leur engagement datant de plusieurs mois. Plusieurs collaborateurs.trices émettent un regard critique sur le manque d'ancrage local de la plupart des responsables de structure.

Certaines fonctions du domaine MNA considèrent ne pas être reconnues à leur juste valeur par leur hiérarchie et/ou par l'État. La culture managériale du domaine, notamment basée sur la notion de conduite par directives, est appréciée et valorisée par les cadres tandis qu'une partie significative des collaborateurs-trices manifeste une forte insatisfaction à ce sujet. [REDACTED]

[REDACTED] L'ambiance au sein du domaine est évaluée différemment selon le niveau hiérarchique. [REDACTED]

L'organisation de la documentation et de la circulation de l'information au sein du domaine MNA est insuffisamment structurée pour garantir un soutien efficace aux équipes. Elle est même génératrice de confusion en plusieurs endroits. Une intervention rapide est nécessaire.

6.2.4.4 Recommandations

R36 : prévenir les risques psychosociaux du personnel du domaine MNA, y compris des cadres et des responsables, en menant une réflexion sur le style de management, et en l'adaptant.

R37 : mener une réflexion sur le mode de conduite déployé [REDACTED] portant sur le type de leadership et sur la manière d'en assurer la déclinaison auprès des équipes et des partenaires.

R38 : revisiter la documentation du domaine MNA dans le but de la simplifier, l'harmoniser et l'organiser selon une gestion documentaire rigoureuse.

R39 : revoir la politique d'engagement de toutes fonctions et se conformer aux normes en vigueur, en vue de répondre à un haut niveau de qualité en termes d'accompagnement des jeunes MNA. Traiter des éventuelles exceptions en accord avec les instances de surveillance, tant en termes de durée de l'emploi que d'équilibre des équipes.

R40 : mener un travail d'analyse sur la politique d'information au sein du domaine MNA.

R41 : mener une enquête de satisfaction au sein de l'ensemble des structures du domaine MNA, avec une attention spécifique portée au style de management à la tête du domaine.

6.2.5 Question 5 : « Le travail des collaborateurs et collaboratrices du domaine MNA tel que décrit dans les documents RH et institutionnels (cahiers des charges, procédures, etc.) ainsi que dans le concept socio-éducatif correspond-il au travail effectivement réalisé ? »

6.2.5.1 Contexte

Pour répondre à cette question, nous avons cherché à identifier s'il existe une différence entre le travail prescrit, à savoir le travail tel qu'il est décrit et formalisé dans la documentation du domaine MNA, et le travail réel²⁸⁹, c'est-à-dire le travail effectivement produit par les collaborateurs.trices. Par ailleurs, nous avons cherché à comprendre dans quelle mesure cette éventuelle différence a un impact sur la performance des équipes.

Les cahiers des charges des fonctions du domaine MNA ont été pris comme référence pour définir le travail prescrit. D'autres documents organisationnels, tels que les marches à suivre (MAS), des procédures ou encore les contrats de travail, ont été écartés, ceci en raison de leur nombre important et de l'impossibilité de vérifier leur application véritable (voir chapitre 6.2.4. constat 40). Il n'existe pas de matrice des responsabilités ou autre diagramme des fonctions présentant de manière synoptique le travail effectué au sein du domaine MNA, qui aurait pu servir de référence dans l'analyse.

Lors d'entretiens collectifs et individuels, il a été demandé aux collaborateurs.trices de donner leur avis sur l'éventuel écart entre ce qui est décrit dans leur cahier des charges et leur représentation du travail effectivement réalisé. Dès lors, le « sentiment [qu'a le/la collaborateur.trice] de produire effectivement, tantôt en deçà, tantôt au-delà des règles et des attentes formelles »²⁹⁰ a été considéré comme une donnée qualitative de l'analyse. Précisons qu'aucune observation sur le terrain, qui aurait permis de vérifier l'adéquation entre les témoignages oraux et le travail réalisé, n'a été effectuée, en accord avec les mandants (voir chapitre 4).

À des fins de clarification, la partie relative au concept socioéducatif est traitée au chapitre « pratiques éducatives et d'accompagnement », question 1.

6.2.5.2 Constats

Constat 42 : le travail prescrit est décrit dans un cahier des charges relatif à chaque fonction du domaine MNA

Il existe douze cahiers des charges pour chacune des fonctions mentionnées dans l'organigramme du domaine MNA (version 01.01.2023). Le titre de la fonction est retranscrit tel quel :

- responsable de domaine MNA,
- adjoint de domaine MNA,
- secrétaire du domaine MNA²⁹¹,
- répondant.e administratif.ve du domaine MNA,
- collaborateur.trice administratif.ve du domaine MNA [fonction rattachée aux structures],
- responsable de foyer/appartements éducatifs et de transition MNA,
- éducateur social [correspond à la fonction d'éducateur foyer],
- éducateur social en appartement éducatif et de transition,
- intendant de foyer MNA,
- intendante tournante,
- formateur-trice Cuisine MNA,
- surveillant MNA.

²⁸⁹ Pour une définition du travail prescrit et du travail réel, se référer à. Maulini, O. (2010). Travail, travail prescrit, travail réel. In FORDIF (Ed.). *FORDIF-Formation en direction d'institutions de formation* (pp. 23).

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ La mise en page du cahier des charges [REDACTED] diverge de celle des autres cahiers des charges. Ce cahier des charges contient la mention « Emploi type » et n'est pas daté.

Ces documents sont datés de l'année 2021 ou 2022. Ils ont tous été conçus spécifiquement pour le domaine MNA, après sa création, ou révisés par la suite. Ils sont donc récents et probablement à jour.

Même si certaines fonctions existent ailleurs au sein de l'EVAM (surveillant, responsable, formateur-trice Cuisine, etc.), le cahier des charges pour le domaine MNA n'est pas identique à celui de la fonction correspondante aux autres domaines de l'établissement. Le contenu des cahiers des charges du domaine MNA est donc globalement aligné avec la réalité du domaine.

Les cahiers des charges sont décrits de manière complète. Ils sont signés par les titulaires. Le niveau de détails propre aux cahiers des charges mérite d'être relevé.

Constat 43 : des fonctions du domaine MNA présentent un décalage significatif entre travail prescrit et travail réel

Plusieurs écarts entre le contenu des cahiers des charges et le travail réellement effectué – ou moins la représentation que les collaborateurs.trices s'en font – ont pu être constatés lors des entretiens menés.

1. Fonction de Responsable de domaine et Fonction d'adjoint

[REDACTED]

Or la représentation [REDACTED] de l'interchangeabilité de ces deux fonctions est problématique pour deux raisons :

- les cahiers des charges correspondants sont clairs : les deux fonctions ne sont pas identiques. La fonction de responsable est seule à « diriger »²⁹² le domaine et la fonction d'adjoint vient « appuyer et seconder la responsable »²⁹³. Même si l'adjoint supplée sa responsable lorsqu'elle est absente, seule cette dernière peut être tenue responsable du pilotage du domaine,

- [REDACTED]
Or des collaborateurs.trices ont témoigné ne pas savoir s'il y a une différence de responsabilité [REDACTED]

[REDACTED] Le manque de distinction entre les deux fonctions peut engendrer de la confusion dans les équipes, qui voient la tête du domaine MNA comme une organisation floue et peu sécurisante.

Par ailleurs, il est important de noter que les cahiers des charges de ces deux fonctions ne sont ni portés à connaissance ni validés par la DGEJ. L'adéquation du profil des titulaires aux normes fédérales et cantonales en matière de protection des mineur.e.s n'est pas garanti ; une éventuelle exception ne peut non plus être prononcée. Cette situation est due au contexte actuel, où la DGEJ n'exerce pas de rôle de surveillance sur le domaine MNA et où seuls les dossiers personnels des responsables de structure sont validés par la DGEJ lors de la délivrance de l'autorisation d'exploiter (voir chapitre 6.2.2).

2. Fonction de répondant.e administratif-ve

La fonction de répondant.e semble être présente dans les divers domaines de l'EVAM²⁹⁴. [REDACTED] Sa mission est d'« assurer le coaching des collaborateurs.trices administratifs/ves du domaine MNA, assumer la fonction de répondant métier pour les collaborateurs.trices administratifs/ves du domaine MNA, gérer et suivre certains dossiers, y compris en menant des entretiens avec les bénéficiaires

²⁹² Cahier des charges du-de la responsable de domaine MNA, p.1.

²⁹³ Cahier des charges de l'adjoint du domaine MNA, p.1.

²⁹⁴ La notion de référent.e métier est parfois utilisée à l'EVAM pour désigner la même fonction.

ainsi qu'apporter soutien et expertise aux cadres du domaine MNA »²⁹⁵. Son rôle est fonctionnel, consistant à assurer la qualité des prestations administratives, délivrées par les collaboratrices administratives, elles-mêmes rattachées aux responsables de structure. Cette fonction n'assume ni responsabilité hiérarchique ni tâches en lien avec le management du domaine, comme nous l'a confirmé [REDACTED]

Or plusieurs personnes nous ont signifié que les activités et les responsabilités de cette fonction dépassent largement ce qui est décrit dans son cahier des charges. Sa position semble ambiguë et sa déclinaison aléatoire. À certains moments, cette fonction doit assumer la responsabilité hiérarchique des collaboratrices administratives. À d'autres moments, elle est exclue des réflexions et décisions concernant l'organisation administrative du domaine.

De plus, cette fonction semble assumer des tâches et des responsabilités administratives que devraient effectuer les responsables de structure. Cette situation semble être notamment due au fait que la plupart des responsables de structure sont inexpérimentés dans l'utilisation de divers outils et bases de données (par exemple Asilum), mais aussi au fait que certain.e.s d'entre eux-elles ne considèrent pas la gestion administrative de leur structure comme une priorité les concernant directement..

Il nous a été rapporté [REDACTED] a des connaissances et des contacts au sein de l'EVAM, indispensables au fonctionnement des structures. [REDACTED] le bon fonctionnement du domaine MNA ne semble pas pouvoir être assuré. Or [REDACTED] occupe actuellement un poste décrit comme étant sans responsabilité.

L'inadéquation entre le travail prescrit et le travail réel [REDACTED] en charge de la fonction de répondant.e administratif.ve constitue non seulement une non-conformité, mais aussi un risque important pour le domaine MNA. En cas d'absence ou de départ [REDACTED] des connaissances importantes pourraient disparaître.

3. Fonction de surveillant MNA

Le cahier des charges de surveillant MNA est spécifique au domaine MNA. Il existe un autre cahier des charges pour la fonction de surveillant de foyers pour adultes²⁹⁷.

L'inadéquation entre le travail prescrit et le travail réel de la fonction de surveillant constitue une non-conformité à plus d'un titre.

Les contenus du cahier des charges de surveillant MNA présentent une ambiguïté. Dans le chapitre « mission générale du poste/raison d'être », il est indiqué deux missions : « effectuer la surveillance active d'un foyer/structure MNA afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, veiller au respect du règlement et repérer toute activité susceptible de porter atteinte aux personnes ou à l'établissement » et « participer activement à l'accompagnement des bénéficiaires et à la vie de l'équipe interdisciplinaire de la structure MNA une fois la sécurité du foyer assurée »²⁹⁸. La formulation de cette dernière phrase démontre que la mission de surveillance prédomine sur celle de l'accompagnement des bénéficiaires. Or les chapitres suivants, notamment le chapitre 9.2 (« Activités tâches principales ») hiérarchisent de manière contradictoire ces deux missions. Parmi la vingtaine de tâches mentionnées, plus de la moitié sont de nature socioéducative.

À cette ambiguïté textuelle, s'ajoute le sentiment de nombreux surveillants de ne plus faire ce pour quoi ils ont été engagés. Certains disent passer plus de temps à accompagner les jeunes dans le foyer qu'à assurer la sécurité des lieux. Une minorité de ceux rencontrés trouve cette situation stimulante ou s'en accommode. D'autres expriment ne plus pouvoir réaliser leur métier de base voire s'inquiètent, car ils n'ont pas les compétences pour gérer des situations socioéducatives²⁹⁹.

Par ailleurs, la tâche des surveillants est rendue difficile si la structure est composée de plusieurs appartements. D'abord, les rondes ne sont pas nécessaires pour les appartements, contrairement aux foyers (il n'y a pas de locaux techniques ou de matériel incendie à

²⁹⁵ Cahier des charges du/ de la répondant.e administratif.ve du domaine MNA, p.1.

²⁹⁶ Cette fonction a été écartée des fonctions à interviewer dans le cadre de l'analyse de l'axe gouvernance et management, sur recommandation de l'EVAM lors de la phase de préparation du mandat.

²⁹⁷ Entretien, [REDACTED] 13 juin 2023

²⁹⁸ Cahier des charges de surveillant MNA, p.1.

²⁹⁹ Pour un approfondissement de ce point, se référer à la question 1 de l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement, point 6.2.1.6. Constat 5.

contrôler)³⁰⁰. Ensuite, un surveillant ne peut pas être garant de la sécurité de divers sites dans le même temps. Il doit passer d'un lieu à l'autre, ce qui n'est pas conforme à la mission qui lui est confiée.

En outre, le cahier des charges stipule que les surveillants doivent « veiller au respect du règlement »³⁰¹. Les entretiens menés montrent que cette mention est fréquemment prise à la lettre par les titulaires. Au vu du nombre important de MAS et du fait de la nécessaire agilité quant à leur application au quotidien dans le domaine éducatif, il a été possible de repérer des zones importantes de conflits entre les fonctions, respectivement entre les surveillants et les membres des équipes éducatives, sur l'interprétation du mode d'application des « règlements ».

Constat 44 : les fonctions de collaborateur.trice administratif.ve et de surveillant assument des tâches éducatives sans lien avec leur domaine d'expertise et la formation de base exigée.

Il est surprenant de constater que les collaborateur.trices administratif.ves et les surveillants assument des tâches éducatives allant au-delà du domaine d'expertise pour lequel ils-elles ont été embauché.e.s, comme les témoignages le montrent. Ces personnes ne bénéficient pourtant d'aucune formation diplômante en éducation sociale.

À titre d'exemple, des collaborateur.trices administratif.ves mentionnent se retrouver seules avec les jeunes, souvent en matinée, lorsque les éducateurs-trices sont en rendez-vous à l'extérieur.

Cette situation peut être interprétée comme une stratégie de l'EVAM pour pallier les difficultés de recrutement d'éducateurs-trices diplômé.e.s par un glissement risqué de fonctions non éducatives vers des tâches d'accompagnement. Or les tâches éducatives confiées à des fonctions non éducatives peuvent représenter un risque tant pour les bénéficiaires que pour les titulaires, du fait de réponses inadéquates à leurs besoins et à des situations particulières (décompensation, mal-être, gestion d'interactions difficiles). Cette prise de risque mérite d'être traitée prioritairement par les autorités en charge de la surveillance du domaine MNA.

6.2.5.3 *Considération générale*

Le contenu des cahiers des charges du domaine MNA est, dans la plupart des cas, aligné avec la réalité du domaine MNA. Les cahiers des charges sont récents et probablement à jour.

Les fonctions de responsable de domaine, d'adjoint, de répondant.e administratif.ve et de surveillant du domaine MNA présentent un décalage significatif entre travail prescrit et travail réel.

Le cahier des charges de collaborateur.trice administratif.ve et de surveillant peut être interprété comme une stratégie de la direction pour pallier les difficultés de recrutement d'éducateurs-trices diplômé.e.s par un glissement risqué de certaines fonctions vers des tâches d'accompagnement socio-éducatif.

6.2.5.4 *Recommandations*

R42 : clarifier les rôles et responsabilités respectifs des fonctions [REDACTED] [REDACTED] aligner les discours des titulaires afin qu'ils soient en conformité avec les cahiers des charges et les fonctionnements effectifs ; clarifier auprès des équipes.

R43 : soumettre à la DGEJ, pour validation, les cahiers des charges [REDACTED] [REDACTED] et soumettre les dossiers personnels pour validation, respectivement avec mention d'une exception par rapport aux normes en matière de protection des mineur.e.s.

R44 : revoir le cahier des charges de la fonction de répondant.e administratif.ve afin de clarifier le rôle, de gagner en efficacité et en cohérence entre travail prescrit et travail réel.

R45 : étudier l'adéquation entre le cahier des charges de la fonction de surveillant MNA et le travail effectivement réalisé par les titulaires.

R46 : revoir le cahier des charges des fonctions non éducatives impliquées dans l'accompagnement des MNA, afin de garantir un lien probant et sécurisé entre les profils professionnels et les tâches confiées, ceci pour la sécurité première des bénéficiaires et des titulaires.

³⁰⁰ Entretien, référent surveillants domaines Foyers et MNA, 13 juin 2023.

³⁰¹ Cahier des charges de surveillant MNA, p.1.

6.2.6 Question 6 « La répartition des responsabilités au sein des équipes du domaine MNA correspond-elle à ce qui peut être attendu pour remplir la mission de l'EVAM en matière d'accueil et d'accompagnement des MNA? »

6.2.6.1 Contexte

La question de la répartition des responsabilités au sein des équipes est un thème qui a émergé à diverses reprises lors de notre analyse, en lien avec les questionnements sur les pratiques éducatives et sur le management. Dès lors, pour éviter de répéter les propos exposés auparavant, le présent chapitre renvoie simplement aux constats présentés aux chapitres suivants :

- question 1 de l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement : le mélange de responsabilités entre éducateurs.trices et surveillants en raison de la notion d'équipe interdisciplinaire ou intermétiers,
- question 3 de l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement : l'approche très individuelle du travail au sein des équipes interdisciplinaires des foyers,
- question 3 de l'axe relatif aux pratiques éducatives et d'accompagnement : une difficulté à saisir le périmètre du rôle et des responsabilités à assumer par les équipes en raison du cloisonnement entre la hiérarchie du domaine et les équipes ,
- question 5 de l'axe Gouvernance et Management : l'interchangeabilité des fonctions de responsable de domaine et d'adjoint ,
- question 5 de l'axe Gouvernance et Management : les enjeux organisationnels au sein des équipes dus au recours fréquent de personnel intérimaire.

6.2.6.2 Considération générale

Il est actuellement difficile de dresser un état des lieux sur la manière dont les responsabilités se répartissent au sein des équipes travaillant dans les foyers et les appartements du domaine MNA. La situation est en effet très différente d'une structure à l'autre, variable d'un moment à l'autre (selon les personnes présentes dans l'équipe, selon leur nombre et selon leur statut de titulaire ou d'intérimaire) et parfois peu cohérente avec ce qui est décrit dans la documentation du domaine MNA.

La notion d'équipe interdisciplinaire ou intermétiers (par ailleurs non définie) facilite le mélange des responsabilités entre les fonctions, notamment celles d'éducateur.trice et de surveillant, sans garantie de respect des cahiers des charges des personnes concernées et de conformité aux exigences en matière de protection des mineur.e.s (des personnes sans formation dans l'éducation devant assumer des responsabilités éducatives). Le recours systématique à la notion d'équipe interdisciplinaire de la part de l'EVAM pourrait être compris comme une manière avantageuse d'assurer la dotation en personnel sans devoir prendre en considération un taux d'encadrement éducatif.

Bien que la mission du domaine semble être garantie (les équipes ne disent pas être empêchées de délivrer les prestations qui leur sont demandées), les collaborateurs.trices travaillent dans des configurations témoignant d'un partage des responsabilités peu formalisé. Ceci a pour conséquence, entre autres, de favoriser le travail en individuel, sans réel partage d'expérience entre membres d'une équipe ou entre équipes de différentes structures.

De plus, le fait de faire appel à du personnel intérimaire de manière fréquente, comme c'est le cas actuellement, contribue à brouiller les pistes des responsabilités au sein des équipes ou, tout au moins, à faire porter des responsabilités sur un nombre restreint de personnes, à savoir les titulaires. Lors de leur arrivée dans le foyer ou l'appartement, le personnel intérimaire connaît peu ou pas les fonctionnements propres à l'équipe et a inévitablement une vue partielle des responsabilités de chaque fonction et de ce qui est attendu de l'équipe. Le partage des responsabilités entre titulaires et intérimaires implique constamment une réorganisation, même temporairement, tout en sachant qu'une partie des tâches administratives ou de référence ne pourrait incomber qu'à des titulaires.

6.2.6.3 Recommandations

Se référer aux recommandations formulées dans les chapitres cités dans la partie « contexte » ci-dessus.

7 Liste des recommandations

Quatre degrés de priorité de mise en œuvre des recommandations sont proposés :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation tient compte du risque à couvrir, de la conformité aux réglementations en matière de protection des mineur.e.s, de la sécurité et de la santé des collaborateurs.trices ainsi que de l'amélioration globale de la gouvernance du domaine MNA.

Certaines recommandations sont connexes du fait qu'elles entretiennent une relation étroite sur un même sujet. Le numéro de la recommandation correspondante est alors mentionné entre crochets.

No	Recommandations	Responsable	Priorité
R1	Développer, dans le cadre de la DGEJ, la capacité à prêter main-forte au domaine MNA par la mobilisation (occasionnelle) de structures spécialisées de la PSE, dans des situations bien spécifiques touchant des difficultés rencontrées par des MNA de plus de 14 ans.	DGEJ	Élevé
R2	Développer une organisation interne au domaine MNA où les missions, tâches et responsabilités propres à la logistique (notamment la recherche de locaux, la mise en adéquation des locaux avec les normes bâtiments inhérentes à l'obtention d'autorisation) et les missions, tâches et responsabilités propres à l'accompagnement socioéducatif sont portées par des personnes différentes. [voir R32]	EVAM	Très élevé
R3	Revoir le concept socioéducatif en évitant le côté hybride (enlever les axes de développement, les constats et les difficultés) pour en faire un véritable document de référence des pratiques.	EVAM	Élevé
R4	Développer un concept d'accompagnement des filles MNA comme demandé dans le concept socioéducatif, tout en y intégrant, de manière plus large, une réflexion sur la gestion des relations affectives entre jeunes au sein du domaine MNA.	EVAM - DGEJ	Élevé
R5	Considérer les appartements de transition comme des structures à destination des jeunes ex-MNA de 18-25 ans (actuellement 17-18 ans) ; formaliser, en concertation avec les partenaires étatiques, un accompagnement « jeunes majeurs » mis en œuvre au sein du domaine MNA, éventuellement en collaboration avec le secteur AMA.	EVAM – DEIEP - DJES	Élevé
R6	Penser l'accompagnement des jeunes MNA en limitant les changements de lieux de vie et en plaçant la continuité et les besoins de stabilité des jeunes au cœur des décisions concertées avec le SCTP.	EVAM - SCTP	Très élevé

No	Recommandations	Responsable	Priorité
R7	Revoir la dotation en matière de présence éducative effective dans les appartements éducatifs en concertation avec la DGEJ; en tenant compte de l'organisation des locaux, du besoin de présence des jeunes et des attentes envers les collaborateurs.trices en matière de soutien à l'autonomie. [voir R34]	EVAM - DGEJ	Élevé
R8	Développer ou renforcer la connaissance des cadres du domaine MNA en matière de normes relatives au travail social et de connaissances des politiques sociales en Suisse; de leadership et de travail éducatif avec les adolescents. Exclure ou soumettre à condition l'engagement de cadres sans formation de base en sciences sociales. [voir R37]	EVAM	Élevé
R9	Extraire le secteur MNA du « Guide d'application des sanctions suite à incivilités » et réaliser un document propre au domaine MNA, spécifiant le rôle éducatif et l'application toujours nuancée d'une procédure.	EVAM	Très élevé
R10	Réaliser un travail participatif et collectif au sein du domaine MNA et intégrant le SCTP sur la posture à l'égard des comportements transgressifs, impliquant la compréhension du sens des transgressions, l'identification des moyens et des postures préventives, ainsi que le déploiement de stratégies et de sanctions éducatives basées sur les connaissances conceptuelles de cette notion et non sur des a priori personnels.	EVAM - SCTP	Élevé
R11	Mettre fin à l'utilisation de « rapport d'incivilité » pour des mineurs, n'utiliser le traçage des comportements que pour les conduites ayant mis en danger les jeunes ou leur environnement, uniquement à disposition des jeunes et des personnes ayant autorisation d'accès à leur dossier (intranet exclu).	EVAM	Très élevé
R12	Réviser, de manière participative, les règles régissant l'accès à la nourriture en considérant l'impact de celles-ci en lien avec la connaissance des contextes et parcours de la population accueillie; en considérant la difficulté émotionnelle d'application des règles en la matière, par les professionnel.le.s.	EVAM	Très élevé
R13	Réintroduire des supervisions d'équipe visant essentiellement la réflexions sur les pratiques et l'analyse de celle-ci, par un.e intervenant.e externe ayant été conjointement choisi.e par l'équipe et la direction	EVAM	Moyen
R14	Mettre en place des colloques d'équipe permettant la thématization et l'alignement des pratiques.	EVAM	Élevé
R15	Thématiser les différences de perspectives entre personnel de surveillance et membres de l'équipe éducative, ouvrir des dialogues permettant d'harmoniser les pratiques en termes de gestion des sanctions.	EVAM	Élevé
R16	Redéfinir la mission du « GT cas complexes » en tenant compte des besoins des différentes entités; nommer ce GT de manière à en signifier l'ambition et la mission.	GT	Moyen

No	Recommandations	Responsable	Priorité
R17	Construire l'interconnaissance des équipes des foyers de Chamby et de Veytaux, de leurs défis et de leurs fonctionnements respectifs de manière à rendre possible la collaboration entre équipe aux moments sensibles des changements de lieu de vie. Faire dès lors de la transition un processus porté tant par le personnel des foyers que par le personnel des structures éducatives.	EVAM	Élevé
R18	Redéfinir les zones d'autonomie – pouvoir décisionnel - des éducateurs.trices	EVAM	Moyen
R19	Redéfinir les canaux de communication internes en privilégiant l'oral pour le traitement d'enjeux interpersonnels, particulièrement entre les cadres et les collaborateurs.trices. [voir R40]	EVAM	Très élevé
R20	Rendre les actions d'accompagnement à l'autonomie prioritaires par le biais d'un processus d'accompagnement ciblé (autonomisation des trajets, autonomisation administrative, autonomisation des suivis des rendez-vous, etc.) mené pour l'ensemble des jeunes et non dépendant de la disponibilité des personnes référentes. Assurer une marge d'appréciation dans la mise en œuvre par le personnel éducatif de ce processus d'accompagnement.	EVAM	Élevé
R21	Développer des référentiels facilement mobilisables et jugés pertinents par le personnel éducatif pour le développement et le suivi des objectifs définis dans les projets des jeunes ; permettre la remise en question des référentiels par les professionnel.le.s du social.	EVAM	Élevé
R22	Assurer la mise en place de projets de vie dépassant la notion de projet d'autonomisation ; assurer la formation du personnel dans le développement de ce type de projet	EVAM - SCTP	Élevé
R23	Impliquer, en amont les curateurs.trices dans le processus de construction des projets ; ouvrir des dialogues entre les curateurs.trices, les jeunes et les référent.e.s sur ce thème.	EVAM - SCTP	Élevé
R24	Allouer les moyens nécessaires au SPOP pour effectuer des audits réguliers sur la gouvernance de l'EVAM et sur le domaine MNA ; mettre en œuvre de telles mesures selon un agenda déterminé par et avec le Conseil d'État.	Conseil d'État	Élevé
R25	Afin d'appliquer le devoir de surveillance de la DGEJ, planifier des visites et des audits de fonctionnement en lien avec les normes de protection des mineur.e.s.	DGEJ	Très élevé
R26	Redéfinir l'autorité de tutelle de l'EVAM en osant, par exemple, déterminer une co-référence interdépartementale pour le domaine MNA.	Conseil d'État	Élevé

No	Recommandations	Responsable	Priorité
R27	Instituer, comme pour les institutions privées subventionnées, une forme de « Conseil de Fondation » pour l'EVAM, constitué de personnes internes et externes à l'administration cantonale.	Conseil d'État	Élevé
R28	Développer puis formaliser une stratégie globale et intégrée pour l'accueil et l'accompagnement des MNA dans le canton, notamment en termes d'objectifs socioéducatifs.	Conseil d'État	Moyen
R29	Mettre en œuvre le travail du comité d'audit, après en avoir revu sa composition (personnes externes à l'État de Vaud, représentation de la DGEJ assurée, direction de l'EVAM n'en faisant pas partie).	DEIEP	Très élevé
R30	Définir, en collaboration avec la DGEJ, les indicateurs de reporting financiers comme non-financiers du domaine MNA	DJES - DEIEP	Moyen
R31	Monitorer les activités du domaine MNA conformément aux normes de référence en matière de protection de l'enfance, et aux directives internes applicables aux institutions vaudoises en charge d'héberger des mineur.e.s ; pour ce faire, nommer un.e CEMA de référence au sein de la DGEJ.	DGEJ	Moyen
R32	Revoir en profondeur l'organisation du domaine MNA en visant la complémentarité entre ses structures, la capacité d'innovation et l'agilité organisationnelle, séparer les fonctionnements usuels des activités d'ouverture de structures d'hébergement. [voir R2]	EVAM	Très élevé
R33	Ouvrir les nouvelles structures d'accueil sur la base de critères pérennes, intégrant les enjeux liés aux besoins des jeunes, les défis d'accompagnement des équipes, les taux d'encadrement permettant une présence en continu et suffisante, ceci dans l'objectif d'assurer une intégration desdites structures dans la stratégie générale de l'EVAM.	EVAM	Moyen
R34	Appliquer les normes édictées par les autorités en matière de personnel éducatif, tant au niveau quantitatif que qualitatif, et viser ainsi une amélioration des conditions d'accompagnement des MNA, dans le respect des indications fédérales en la matière. [voir R7]	EVAM	Moyen
R35	Limiter fortement le recours à du personnel intérimaire, en priorisant la qualité et la durabilité de l'accompagnement éducatif, et la réponse aux normes légales en la matière.	EVAM	Moyen
R36	Prévenir les risques psychosociaux du personnel du domaine MNA, y compris des cadres et des responsables, en menant une réflexion sur le style de management, et en l'adaptant.	EVAM	Élevé

No	Recommandations	Responsable	Priorité
R37	Mener une réflexion sur le mode de conduite [redacted] portant sur le type de leadership et sur la manière d'en assurer la déclinaison auprès des équipes et des partenaires. [voir R8]	EVAM	Très élevé
R38	Revisiter la documentation du domaine MNA dans le but de la simplifier, l'harmoniser et l'organiser selon une gestion documentaire rigoureuse.	EVAM	Elevé
R39	Revoir la politique d'engagement de toutes fonctions du domaine MNA et se conformer aux normes en vigueur, en vue de répondre à un haut niveau de qualité en termes d'accompagnement des jeunes MNA. Traiter des éventuelles exceptions en accord avec les instances de surveillance, tant en termes de durée de l'emploi que d'équilibre des équipes.	EVAM	Elevé
R40	Mener un travail d'analyse sur la politique d'information au sein du domaine MNA. [voir R19]	EVAM	Elevé
R41	Mener une enquête de satisfaction au sein de l'ensemble des structures du domaine MNA, avec une attention spécifique portée au style de management à la tête du domaine.	EVAM	Faible
R42	Clarifier les rôles et responsabilités respectifs [redacted]; aligner les discours des titulaires afin qu'ils soient en conformité avec les cahiers des charges et les fonctionnements effectifs; clarifier auprès des équipes	EVAM	Moyen
R43	Soumettre à la DGEJ, pour validation, les cahiers des charges [redacted] et soumettre les dossiers personnels pour validation, respectivement avec mention d'une exception par rapport aux normes en matière de protection des mineur.e.s	EVAM	Faible
R44	Revoir le cahier des charges de la fonction de répondant.e administratif.ve afin de clarifier le rôle, de gagner en efficience et en cohérence entre travail prescrit et travail réel.	EVAM	Moyen
R45	Etudier l'adéquation entre le cahier des charges de la fonction de surveillant MNA et le travail effectivement réalisé par les titulaires.	EVAM	Moyen
R46	Revoir le cahier des charges des fonctions non éducatives impliquées dans l'accompagnement des MNA, afin de garantir un lien probant et sécurisé entre les profils professionnels et les tâches confiées, ceci pour la sécurité première des bénéficiaires et des titulaires.	EVAM	Moyen

8 Bibliographie

- Avenir social. Association professionnelle suisse du travail social (2010). Code de déontologie du travail social en Suisse. Un argumentaire pour la pratique.
- Cailloud, S., & Flick, U. (2016). Triangulation méthodologique. Ou comment penser son plan de recherche. In G. Lo Monaco, S. Delouvé, & P. Rateau (Eds.). *Les représentations sociales*. De Boeck.
- CDAS (2016). *Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons*. CDAS.
- CDAS (2016). *Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*. CDAS.
- CDAS / COPMA (2020). *Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) relatives au placement extra-familial*. CDAS, COPMA.
- Collins, W. A., & Laursen, B. (1992). Conflict and relationships during adolescence. In C. U. Shantz & W. W. Hartup (Eds.). *Conflict in child and adolescent development* (pp. 216–241). University Press.
- Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, economiesuisse, 2023.
- Drammeh, L. (2010, octobre). *Projet de vie pour mineurs migrants non accompagnés. Manuel à l'usage des professionnels de terrain*. Éditions du Conseil de l'Europe.
- Edmondson, A. (2003). Managing the risk of learning: psychological safety in work teams. In M. A. West, D. Tjosvold, & K. G. Smith (Eds.). *International Handbook of Organizational Teamwork and cooperative Working* (pp. 255-276). John Wiley & Sons.
- Fondation Suisse du Service Social International (2016). *Manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse. Guide pratique à l'usage des professionnels*.
- Galland, O. (2010). Introduction. Une nouvelle classe d'âge ? *Ethnologie française*, 40(1), 5-10.
- Ginzburg, C. (1989). Traces. Racines d'un paradigme indiciaire. In C. Ginzburg (Ed.). *Mythes, emblèmes et traces. Morphologie et histoire* (pp. 139-180). Flammarion.
- Golse, B. (2011). À propos du concept de neuro-psychanalyse. Commentaires de l'article de J. Dayan et B. Guillery-Girard. *Adolescence*, 3, 467 - 477.
- Heurgon, É., & Macher, G. (2010). Les rythmes de vie des adolescents dans le Val-de-Marne : une démarche de prospective partagée. In J. Hamel, C. Pugeault-Cicchelli, O. Galland, & V. Cicchelli (Eds.). *La jeunesse n'est plus ce qu'elle était* (pp. 245-262). Presses Universitaires de Rennes.
- Kuehni, M. (2019). *Le travail social sous l'œil de la prudence* (Ed.). Schwabe Verlag.
- Le Breton, D. (2016). *Corps et adolescence*. Fédération Wallonie-Bruxelles de Belgique.
- Maulini, O. (2010). Travail, travail prescrit, travail réel. In FORDIF (Ed.). *FORDIF-Formation en direction d'institutions de formation* (pp. 23).
- Maxwell, J. (1999). *La Modélisation de la recherche qualitative*. Éditions Universitaires Fribourg Suisse.
- Mucchielli, A. (1991). *Les méthodes qualitatives*. Presses Universitaires de France.
- Organisation suisse d'aide aux réfugiés (2021, janvier). *Standards minimaux pour l'hébergement des personnes requérantes d'asile. Prise de position de l'OSAR*. Berne : OSCAR.
- Pasquier, M., & Fivaz, E. (2011, septembre). *Les agences ou organisations publiques autonomes. Essai de définition en Suisse*. Working paper de l'IDHEAP. UER Marketing et Management publics.

- Pfarwallen, E., & Meynard, A. (2012). Être migrant et adolescent : quelles actions préventives proposer ? *Revue médicale suisse*, 8(345), 1272-1278.
- Pourtois, J.-P., & Desmet, H. (1988). *Épistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Éditions Mardaga.
- Quality4Children. (2008). *Standards pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe*.
- Ravon, B. (2019). Refaire parler le métier, le travail d'équipe pluridisciplinaire : réflexivité, controverses, accrochages. In G. Amado & P. Fustier (Eds.), *Faire équipe* (pp. 67-90). Erès.
- Service social international – Suisse (2017). *Manuel de prise en charge des mineurs non accompagnés en Suisse du SSI*.
- Smetana, J. G. (1986). Adolescents' and parents' reasoning about actual family conflict. *Child Development*, 60, 1052-1067.
- Stimec, A., & Sepiéter, M. (2021). *Médiation interne. Comment les organisations gèrent les conflits avec succès*. Dunod.
- Sprecher T. Egger P., & von Schnurbein G. (2021). *Swiss Foundation Code, Principes et recommandations pour la constitution et la conduite des fondations donatrices*. Stämpfli Editions.
- Wright, M. T. (2010). Stufenmodell der Partizipation. In M.T. Wright (Ed.). *Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention* (p. 42). Hans Huber.

9 Remerciements

Takt consulting remercie les professionnel.le.s de l'EVAM, du SCTP, de la DGEJ, du SPOP, de l'UMA, du SUPEA, de l'USMI et de la Fondation de Nant pour leur disponibilité durant le processus d'analyse et ce, d'autant plus que les entretiens et les demandes de documentation se sont déroulés dans une période où la charge de travail était particulièrement intense pour l'ensemble des personnes rencontrées.

