

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Philippe Vuillemin demandant au Conseil d'Etat un rapport sur le Service de protection de la jeunesse (SPJ)

1 LA RÉORGANISATION DU SPJ DÉCIDÉE PAR LE CONSEIL D'ETAT EN NOVEMBRE 2003

Suite à d'importantes difficultés rencontrées par le Service de protection de la jeunesse (SPJ) tout au début des années 2000, la cheffe du Département de la formation et de la jeunesse, d'entente avec le Conseil d'Etat, a mis en place en 2002 une démarche profonde d'analyse et de réorganisation du service.

Un comité de pilotage a été constitué dans lequel siégeaient des représentants d'instances externes au SPJ mais collaborant avec ce service, en particulier l'Ordre judiciaire (par un président d'un Tribunal d'arrondissement) et les institutions d'éducation spécialisée. De plus, la présidence de ce comité et la conduite générale de cette démarche ont été alors confiées au directeur général de l'enseignement obligatoire, au vu des compétences que ce dernier avait déployées dans la réorganisation complète de la gouvernance du système scolaire. Du même coup, un important partenaire du SPJ, à savoir l'école, figurait dans le comité de pilotage.

Les principes régissant cette démarche étaient de se fonder sur une analyse des principaux processus découlant de la mission du SPJ (prévention, protection des mineurs et aide aux parents, autorisation et surveillance des structures d'accueil), en distinguant clairement ce qui relevait de la production de prestations orientées vers les bénéficiaires et ce qui pouvait se rattacher à des appuis internes à la production de ces prestations (unités d'état major pour l'appui méthodologique, juridique, logistique et financier). Il s'agissait aussi de clarifier le système de direction du service, de mieux définir les responsabilités et les délégations de compétences et de chercher à alléger le dispositif hiérarchique en en supprimant un échelon intermédiaire. La démarche s'est également appuyé sur une forte participation de collaboratrices et collaborateurs du service occupant différents types de fonction.

Suite à de nouvelles difficultés au sein du service, la cheffe du DFJ a proposé au Conseil d'Etat, en mai 2003, de procéder à une nouvelle désignation pour la direction du service, avec appel immédiat à un chef d'un autre service du DFJ pour la reprise ad intérim du SPJ dès fin mai 2003. Dès lors, le chef de service ad intérim a été associé aux travaux du comité de pilotage de la réorganisation du service et a pu adhérer aux propositions de ce comité en y ajoutant le résultat de ses propres analyses et observations.

Cela a permis à la cheffe du DFJ de soumettre au Conseil d'Etat en novembre 2003 une proposition de réorganisation complète du SPJ, que le Conseil d'Etat a adoptée en demandant du même coup au chef ad intérim de prendre de manière définitive la direction de ce service et de mettre en oeuvre d'ici à fin 2004 la réorganisation ainsi décidée.

Les buts de cette réorganisation étaient les suivants :

- restructuration du service en fonction des processus principaux tels que le comité de pilotage les avait identifiés ;
- explicitation des processus et procédures dans les différents domaines d'action du SPJ ;
- désenchevêtrer les équipes SPJ de celles des Centres sociaux régionaux ou intercommunaux s'occupant de l'aide sociale des adultes, en distinguant clairement la protection des mineurs du régime d'aide sociale ;
- regrouper en quatre offices régionaux de protection de mineurs les onze équipes d'assistants sociaux dispersées dans l'ensemble du canton, afin de donner à ces quatre offices la taille nécessaire au bon déroulement de la permanence (service de garde), à l'efficacité du secrétariat et à l'établissement d'une dynamique d'équipe positive pouvant faire face aux "coups durs" ;
- garantir la permanence 365 jours par an et 24 heures sur 24 par un système structurel de suppléance ;
- faire bénéficier les assistantes sociales et assistants sociaux d'un encadrement de proximité aisément accessible, pour leur apporter appui à l'appréciation et à l'intervention, validation des options prises et approbation des déterminations et rapports à l'intention des Autorités judiciaires mandantes ;
- définir les secteurs territoriaux des quatre offices régionaux de protection des mineurs en cohérence avec la réorganisation territoriale de l'Ordre judiciaire, et en particulier des Tribunaux d'arrondissement et des Justices de paix, principaux mandants du SPJ ;
- créer pour chaque office une unité de conduite, de lieu et d'action, notamment par le regroupement de l'ensemble du personnel de chaque office dans un même bâtiment; par là même renforcer la visibilité du SPJ par une identification claire des offices régionaux, en particulier auprès des familles suivies et des professionnels travaillant en amont de l'action du SPJ.
- créer un office de surveillance des structures accueillant des mineurs ;
- créer une unité chargée de développer et de coordonner le dispositif de prévention primaire dans le domaine de la petite enfance.
- définir quatre unités d'état-major apportant appui aux offices et au chef de service (logistique et finances, support méthodologique, appui juridique, pilotage des prestations éducatives confiées aux institutions d'éducation spécialisée).

De plus, il s'agissait de reprendre les travaux de refonte complète de l'ancienne loi sur la protection de la jeunesse, devant aboutir dans un premier temps à la nouvelle loi sur la protection des mineurs, dans un deuxième temps à la loi sur l'accueil de jour des enfants et enfin, au troisième volet législatif concernant l'encouragement et l'appui aux activités et associations de jeunesse (actuel avant-projet de loi sur la politique de l'enfance et de la jeunesse).

2 LA NOUVELLE LOI DE MAI 2004 SUR LA PROTECTION DES MINEURS

Bénéficiant du très important travail conceptuel et législatif qui avait été accompli dans les années précédentes, tant à l'interne du SPJ que par exemple par la Commission cantonale pour la prévention des mauvais traitements (instance dans laquelle les principaux milieux professionnels et scientifiques collaborant avec le SPJ étaient représentés) et intégrant les conséquences du droit international en la matière auquel la Suisse avait depuis adhéré et concrétisé par une législation fédérale, les travaux d'élaboration du projet de la nouvelle loi sur la protection des mineurs ont été conduits en automne 2003 et ont pu également tenir compte de la réorganisation du SPJ pour ce qui nécessitait une consolidation de niveau législatif.

L'examen de ce projet de loi par la commission du Grand Conseil puis par le plénum a permis de discuter et d'approuver explicitement les options prises, en particulier en ce qui concerne les missions du SPJ, les conditions nécessaires à déclencher en droit et en devoir son intervention (mise en danger de l'enfant et incapacité des parents à y faire face), la conception de l'appréciation de la situation et de l'action socio-éducative, ainsi que de l'obligation de signalement au SPJ faite aux professionnels ou aux autres personnes travaillant avec des mineurs. De plus, le Grand Conseil a pu préciser et renforcer

certaines axes de la protection des mineurs, notamment en chargeant l'Etat de définir les prestations d'éducation spécialisée nécessaires à l'accomplissement de la loi (article 58), fondant ainsi la démarche qui a par la suite abouti à la définition de la politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs. Il faut souligner que c'est à l'unanimité qu'a été adoptée par le Grand Conseil cette nouvelle loi enrichie par les amendements qu'il lui avait apportés.

L'exposé des motifs faisait état des résultats de différents travaux scientifiques, en particulier quant à la typologie de la maltraitance (physique, psychologique, abus sexuels, graves négligences ou carences). Il a fourni d'importantes références pour la mise en oeuvre de la loi tant au niveau du règlement d'application que du système de direction et d'organisation du service (SDO), défini par écrit dans un manuel et un ensemble de procédures et de directives professionnelles.

Ces travaux ont aussi permis de récolter et de mettre par écrit des dispositions d'application relevant jusque-là de la tradition orale puisque la loi sur la protection de la jeunesse de 1978 n'avait jamais été accompagnée d'un règlement d'application ni d'un système complet de directives professionnelles pour l'accomplissement des missions du service. Cela a nécessité et a permis une importante participation de l'ensemble du personnel du SPJ à la préparation des dispositions réglementaires adoptées par la suite par le Conseil d'Etat.

Comme le Conseil d'Etat en avait pris l'engagement lors du débat au Grand Conseil, le SPJ a conduit en 2004 et 2005 une très importante campagne d'information à l'intention de tous les milieux concernés par la loi sur la protection des mineurs (LPRoMin) et par son règlement d'application (RLPoMin). A cet effet, 51 séances de présentation et d'information ont été organisées et ont permis d'atteindre plus de 5'000 professionnels issus notamment du monde scolaire, du monde médical indépendant et hospitalier, des instances judiciaires, du secteur socio-éducatif (associations et fondations), du secteur sportif, des communautés religieuses, des spécialistes en milieu scolaire (psychologues, médecins et infirmières scolaires, etc.).

3 MISSIONS ET PRINCIPES D'ENGAGEMENT DU SPJ

3.1 Missions du SPJ

L'article 3 de la LPRoMin fixe au SPJ trois missions :

- **prévention générale** : agir par des mesures préventives sur les facteurs de mise en danger des mineurs ;
- **protection des mineurs et réhabilitation des compétences parentales** : assurer, en collaboration avec les parents, la protection et l'aide aux mineurs en danger dans leur développement en favorisant l'autonomie et la responsabilité des familles ;
- **autorisation et surveillance** : assurer la protection des mineurs vivant hors du milieu familial.

La deuxième mission est donc centrale pour l'activité du SPJ en matière de protection des mineurs et il faut souligner qu'elle instaure une articulation entre l'action directe en faveur du mineur et le travail avec les parents pour contribuer à restaurer leurs compétences éducatives, rappelant ainsi que les parents ont la responsabilité première de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants.

3.2 Phasage de l'intervention du SPJ

Les dispositions légales et réglementaires ont permis de définir le phasage de l'intervention du SPJ en matière de protection des mineurs de la manière suivante :

- a. réception du signalement ou de la demande d'aide, accusé de réception ;
- b. appréciation de l'urgence et cas échéant mesures d'urgence, l'article 28 de la LPRoMin permettant au SPJ de placer d'urgence un enfant ou de s'opposer à son déplacement si l'autorité judiciaire compétente ne peut pas prendre à temps les mesures immédiatement nécessaires à la protection des mineurs (clause d'urgence, les mesures ainsi prises par le SPJ étant soumises sans délai à

- l'approbation ou à la modification par l'autorité judiciaire) ;
- c. appréciation de la mise en danger du mineur et de la capacité des parents d'y faire face, en prenant les avis et les informations nécessaires auprès du signalant, des parents et des principaux professionnels travaillant avec l'enfant ;
 - d. décision d'une prise en charge et conception de l'action socio-éducative à mettre en oeuvre avec l'agrément des parents ou en sollicitant un mandat de la justice ;
 - e. information au signalant sur la suite donnée à son signalement ;
 - f. production de l'action socio-éducative avec ou sans sollicitation d'une institution d'éducation spécialisée ou d'une famille d'accueil ;
 - g. pilotage de cette action et réorientations éventuelles ;
 - h. évaluation périodique, avec les parents et le mineur et avec les professionnels intervenant en amont du SPJ ;
 - i. clôture de l'action, demande d'être relevé du mandat et archivage.

Ces différentes étapes ont été standardisées quant à leur durée et au nombre de démarches à mettre en oeuvre, en particulier en ce qui concerne les phases a) à e). L'annexe 1 présente le schéma de ce phasage.

Il faut souligner que ce processus s'applique aux quelque 1'350 situations nouvelles ouvertes par an, à raison de 3 à 4 signalements ou demandes d'aides par jour, 365 jours par an.

3.3 Collaboration et difficultés rencontrées pour la phase d'appréciation

L'étape de l'appréciation de la mise en danger du développement du mineur et de la capacité des parents d'y remédier est évidemment très importante. la loi prévoit (art. 27 al.1) qu'elle relève du SPJ, lequel décide des suites à donner. L'alinéa 2 de l'article 27 précise qu'à cet effet le SPJ prend les informations nécessaires et les avis des professionnels concernés afin d'évaluer les difficultés ou le danger encouru par le mineur ; de plus, il doit en informer les parents (sous réserve des exceptions prévues par la loi). Les parents doivent donner leur accord au SPJ pour qu'il fasse ces démarches ; si les parents s'y opposent, le SPJ sollicite de l'autorité tutélaire (Justice de paix) un mandat d'évaluation.

Le SPJ a donc l'obligation légale de prendre l'avis des professionnels concernés et intervenant auprès d'un mineur en amont du service. Il dispose cependant d'une marge de manoeuvre quant à l'ampleur de cette démarche et quant au nombre et types des personnes consultées. Après la première année d'application de la loi, un standard a été défini en fixant à quatre à six semaines la durée de cette appréciation et à quatre le nombre des avis demandés : le signalant, les parents et le mineur selon son âge, un professionnel du milieu dans lequel le mineur vit hors de sa famille (école, garderie, etc.) et une autre personne connaissant le mineur dans un contexte différent (médecin traitant, entraîneur sportif, autre membre de la famille, etc.). Si cette appréciation standard n'est pas suffisante, le SPJ peut la développer, par exemple en demandant un mandat d'évaluation dans le cadre d'une enquête ouverte par l'autorité tutélaire en limitation de l'autorité parentale. Une telle évaluation se déroule alors sur plusieurs mois. En cours d'enquête, des mesures de protection en urgence (retrait provisoire du droit de garde) peuvent être prises par la justice.

A la fin de son appréciation de la mise en danger du mineur et de la capacité des parents d'y faire face, le SPJ décide d'entreprendre ou non une action socio-éducative ; celle-ci se déroule avec l'accord des parents ou sur mandat de la justice (principalement surveillance éducative, curatelle d'assistance éducative, droit de garde confié au SPJ). Conformément à l'article 26 alinéa 4 de la loi, le SPJ informe alors de manière appropriée l'auteur du signalement sur la suite donnée et la décision prise quant à la mise en oeuvre ou non d'une action socio-éducative. A ce stade de la démarche, il se peut que des difficultés surgissent en raison d'une divergence de vues entre notamment le signalant et le SPJ. Il arrive en particulier que le signalant considère que ses compétences et sa connaissance de la situation suffisent à poser un diagnostic quant au danger encouru et aux mesures à prendre. Dans ce cas, l'instance ayant procédé au signalement s'attend à ce que le SPJ exécute simplement ce qu'elle

pense être nécessaire. Le SPJ doit alors rappeler qu'il lui appartient de conduire l'appréciation multidisciplinaire (en principe selon le standard rappelé ci-dessus) et de décider de l'action à entreprendre, ayant à la fois l'obligation de prendre les avis des professionnels concernés et la responsabilité légale et professionnelle de décider de la suite à donner et d'assumer la mise en oeuvre. Des difficultés de compréhension et d'adhésion des professionnels travaillant en amont du SPJ apparaissent en particulier lorsque le SPJ, sur la base de l'appréciation interdisciplinaire, considère que le mineur peut rester dans sa famille avec un appui socio-éducatif dans son milieu de vie, alors qu'un professionnel ayant participé au signalement estime qu'un placement en institution est nécessaire.

Pour traiter ces difficultés et chercher à améliorer de manière continue la collaboration entre le SPJ et les professionnels concernés travaillant en amont, des cas d'espèce sont examinés dans différents lieux de coordination régulière. Il s'agit en particulier des travaux de la Commission de coordination (art. 9 de la loi), réunissant autorités judiciaires, civiles et pénales, médecin cantonal, office des écoles en santé, brigade des mineurs de la police cantonale et de la police lausannoise et service universitaire de psychiatrie des enfants et des adolescents. Il s'agit aussi de rencontres du SPJ avec le secteur hospitalier (CHUV et Hôpital de l'enfance) et CANTEAM (groupe interdisciplinaire du CHUV examinant les situations de maltraitance). Il s'agit aussi de rencontres avec les responsables des quatre secteurs régionaux de la psychiatrie des enfants et adolescents (SUPEA et SPEA). De plus, des journées de formation communes aux intervenants en milieu scolaire et au SPJ ont été préparées par les différents services concernés et auront lieu dans chaque région scolaire en 2008.

3.4 Collaboration et difficultés rencontrées dans la conduite de l'action socio-éducatif

Lorsque suite à l'appréciation ou à l'exécution d'un mandat d'évaluation, le SPJ définit et met en oeuvre une action socio-éducatif (avec l'accord des parents ou sur mandat de la justice) il est fréquent que cette action nécessite la contribution de professionnels travaillant avec le mineur en amont du SPJ ou sur mandat du SPJ (prestations délivrées par les institutions d'éducation spécialisée). C'est en particulier le cas du monde scolaire et des médecins traitant du mineur (pédiatre, pédopsychiatre, etc.), voire des médecins traitant des parents. La loi, par son article 15, donne au SPJ la responsabilité de la coordination de ces différentes interventions entrant dans l'action socio-éducatif mise en oeuvre. L'article 13 du règlement d'application précise que le SPJ peut mettre en place un réseau d'intervention pour chaque action socio-éducatif relevant de sa compétence, composé de professionnels issus de différents milieux en relation avec le mineur concerné. La mise en place et la conduite d'un tel réseau d'intervention sont de la compétence du SPJ. Concrètement, cela fait partie de la responsabilité de l'assistant social du SPJ ayant été désigné par sa hiérarchie comme référent de la situation.

Cette collaboration est évidemment indispensable et bénéfique pour la cohérence des différentes interventions auprès du mineur. Cependant elle peut aussi être source de difficultés si certains professionnels sollicités n'adhèrent pas au contenu de l'action socio-éducatif décidée par le SPJ suite à la phase d'appréciation. Cela nécessite que le but du réseau d'intervention soit toujours bien défini et compris et que les responsabilités des uns et des autres soient claires et bien reconnues. Cela signifie aussi que l'on doit pouvoir dans un tel réseau formuler différents avis et hypothèses, parfois contradictoires, mais que l'assistant social référent soit reconnu par les autres professionnels dans sa responsabilité de conduite de l'action socio-éducatif telle que sa hiérarchie l'a approuvée. Notons en passant que le statut salarial et socio-professionnel de l'assistant social par rapport aux autres professionnels membres du réseau d'intervention ne facilite pas cette reconnaissance de sa responsabilité.

Pour prendre en compte ces difficultés, le SPJ a mis en place principalement quatre mesures internes :

- l'encadrement de l'assistant social référent par son chef d'office ou l'adjoint de ce dernier, qui examine et valide les options proposées par l'assistant social référent ;
- une pratique systématique de supervision pour chaque équipe des offices de protection des mineurs ;

- une formation continue relativement intense, le programme 2006-2008 comprenant en particulier une formation à l'animation et à la conduite des réseaux d'intervention ;
- pour certaines situations particulièrement complexes et difficiles, la prise en charge est confiée à un duo d'assistants sociaux. Un tel dispositif pourrait utilement être mis en oeuvre plus souvent mais il demande bien évidemment des ressources supplémentaires en personnel dont le SPJ ne dispose pas actuellement.

S'agissant de mesures sollicitant les autres acteurs intervenant dans l'action socio-éducative, il faut souligner que les lieux de concertation mentionnés au point 3.3 sont aussi utiles pour l'examen des difficultés rencontrées dans la coordination de l'intervention. De plus, le SPJ et l'association des institutions spécialisées organise chaque année une journée de formation commune aux éducateurs et aux assistants sociaux. Enfin, des rencontres bilatérales régulières ont lieu au niveau du service ou de chacun des quatre offices avec les Justices de paix, la chambre des familles des Tribunaux d'arrondissement, le Tribunal des mineurs (TMin) et l'Office du tuteur général (OTG).

3.5 Collaboration et difficultés rencontrées avec les parents et les familles

Dans les situations où le SPJ intervient avec l'accord des parents, sans qu'un mandat de justice ait été nécessaire, il peut arriver que les conseils ou les aides socio-éducatives apportées par le SPJ ne soient cependant pas acceptées par tous les membres de la famille (parents, fratrie, famille élargie). A titre d'exemple, il se pourrait que la grand-mère maternelle d'un enfant considère qu'il n'est pas judicieux que le SPJ collabore avec le père de l'enfant, ce père étant désigné par la grand-mère maternelle comme inadéquat ou incompetent dans l'éducation des enfants. Cela peut entraîner, pour l'enfant, des conflits de loyauté dans ses relations avec son père et sa mère ou pour un des parents des tensions entre l'exercice de sa responsabilité parentale et sa relation avec son conjoint ou avec ses propres parents.

De telles difficultés peuvent conduire assez souvent à une collaboration insuffisante de la famille avec le SPJ lequel doit alors solliciter un mandat de la justice, démarche qui sera, au moins dans un premier temps, ressentie comme une espèce de trahison : "nous avons demandé de l'aide au SPJ et nous nous sommes retrouvés convoqués à une audience par le juge de paix". Ce passage parfois nécessaire de l'aide demandée à l'aide contrainte est donc délicat et source de difficulté et d'incompréhension.

Actuellement, le SPJ suit environ 5'350 situations par an dont près des deux tiers sur mandat de la justice (principalement la Justice de paix puis Tribunaux d'arrondissement et Tribunal des mineurs), sans tenir compte de près de 400 évaluations en divorce par an. C'est dire que la grande partie de l'intervention du SPJ relève de l'aide contrainte. Par essence, une telle intervention engendre des difficultés, les destinataires de l'aide contrainte ne considérant en général pas, du moins dans un premier temps, qu'ils sont de réels bénéficiaires de l'action de l'Etat. Cela est d'autant plus fort lorsque à la procédure civile s'ajoute une instruction pénale, ce qui est le cas d'environ 250 situations par an.

Cependant, il arrive aussi qu'après quelques mois d'intervention du SPJ des parents expriment qu'ils sont finalement contents que la justice ait pris une décision d'aide contrainte et que le SPJ l'ait mise en oeuvre : "on ne vous aurait certainement jamais appelé à l'aide, mais on se rend compte maintenant que dans notre famille cela ne pouvait effectivement pas continuer comme ça; on allait droit à la catastrophe". Les difficultés inhérentes à l'aide contrainte ont nécessairement conduit le SPJ à définir ses processus et ses procédures et à les mettre par écrit, en application des dispositions légales et réglementaires. Comme déjà indiqué au chapitre 2, il s'agit principalement du manuel de direction et d'organisation du service et des directives et règles pour les différentes activités professionnelles des collaboratrices et collaborateurs du SPJ. Ce système ainsi explicité contribue fortement à éviter des dérapages en matière d'arbitraire ou de perception trop personnelles d'une situation. En particulier, l'assistant social référent d'une prise en charge socio-éducative est appelé à rendre compte de son activité auprès de son chef d'office. Schématiquement, il s'agit de pouvoir répondre aux quatre questions suivantes :

- quels sont les éléments qui déclenchent l'action du SPJ (les causes) ?

- qu'est-ce qu'on vise en entreprenant une action socio-éducative (les objectifs) ?
- en quoi consiste l'action mise en oeuvre (le contenu, les mesures) ?
- comment est-elle conduite dans le temps et avec quelles collaborations.

Toutefois, même si ce système et l'appui méthodologique et juridique dont bénéficient les offices régionaux de protection des mineurs donnent une solide cohérence et une sécurité à l'action socio-éducative, il se peut que des parents, le mineur ou d'autres membres de sa famille estiment que sur certains points l'action du SPJ, et en particulier de l'assistant social référent, n'est pas satisfaisante à leurs yeux. Deux possibilités leur sont alors ouvertes :

- l'article 61 de la loi prévoit qu'un recours peut être ouvert contre les décisions prises par le SPJ dans le cadre de l'exécution d'un mandat confié par la justice. L'autorité judiciaire ayant mandaté le SPJ est l'autorité de recours.
- les personnes concernées peuvent aussi adresser au chef de l'office régional de protection des mineurs concerné ou au chef de service une réclamation quant à l'activité déployée dans le cadre d'une action socio-éducative. Dans ce cas, il est demandé que la réclamation se fonde sur des éléments précis, communiqués par écrit et qui feront l'objet d'un examen par la hiérarchie du service. Sous réserve d'interventions quérulentes pour des demandes déjà traitées par la justice ou par le SPJ, toute réclamation fait l'objet d'un traitement. Les collaboratrices ou collaborateurs du service sont informés des reproches formulés et sont appelés à communiquer leur point de vue et la présentation des faits. Le chef d'office, respectivement le chef de service, se détermine à son tour sur chacun des motifs de la réclamation après avoir, si nécessaire, entendu une nouvelle fois les personnes ayant présenté la réclamation. Dans certains cas, le chef d'office ou le chef de service organisent une rencontre entre les personnes concernées et la collaboratrice ou le collaborateur en charge de la situation dans le but de bien distinguer l'établissement des faits de l'énoncé des sentiments voire de ressentiments. Cela permet cas échéant de reconnaître d'éventuels fonctionnements insatisfaisants et de prendre des mesures correctrices. Cela permet aussi, assez souvent, de rétablir une meilleure compréhension et une meilleure communication, et par là une certaine confiance mutuelle qui demeure nécessaire même dans l'aide contrainte. Dans quelques très rares cas, un changement d'assistant social référent s'avère judicieux, sans pour autant que celui-ci ait commis une faute professionnelle.

Il faut souligner que depuis 2003, un seul recours a été ouvert auprès de la justice au sujet de l'action du SPJ. Quant aux réclamations, le SPJ en reçoit quelques dizaines par année (entre 40 et 50) sur les 5'350 situations qu'il suit.

Par ailleurs, il faut rappeler que les décisions prises par la justice en matière de protection de mineurs et en application du Code civil suisse, très souvent sur proposition du SPJ, sont évidemment sujettes à recours auprès d'instances supérieures. C'est en particulier le cas des décisions de justices de paix qui sont attaquables auprès de la Chambre de tutelles du Tribunal cantonal. Ces recours contre les décisions de justice sont aussi de quelques dizaines par an (entre 40 et 50).

3.6 Collaboration générale avec les établissements scolaires

Les établissements scolaires et principalement dans la scolarité obligatoire, mettent en place des réseaux réunissant les différents intervenants dans l'établissement : membres du conseil de direction, membres de l'équipe santé, psychologue, logopédiste ou psychomotricien scolaires, enseignants, médiateur, etc. Le réseau scolaire ainsi défini, dont la composition peut cependant varier selon l'établissement et selon les situations, examine la situation d'élèves en grandes difficultés sur le plan de l'apprentissage et sur celui du comportement à l'école. Cela peut s'étendre à la prise en considération de certaines situations familiales fragiles ou chaotiques. L'établissement scolaire peut demander qu'un membre du SPJ participe à des séances d'un tel réseau de collaboration générale, en amont d'un éventuel signalement, la situation de l'élève étant alors en principe anonymisée (sinon cela pourrait entraîner quasi automatiquement une démarche de signalement).

L'assistant social du SPJ qui participe à un tel réseau intervient avec sa compétence professionnelle et son expertise sur le plan socio-éducatif comme l'un des professionnels parmi d'autres. Il n'a alors pas de responsabilité spécifique ni quant aux décisions à prendre ni quant à la conduite d'un tel réseau puisqu'il ne s'agit pas (ou pas encore) d'une situation relevant d'une intervention du SPJ. Cette collaboration générale est certainement très utile mais elle peut nécessiter une disponibilité que le SPJ n'est pas toujours en mesure d'offrir en raison de sa charge de travail pour les situations qui relèvent directement de sa responsabilité. Le SPJ cherche cependant à répondre aux demandes qui lui sont faites de participer à des séances de réseaux de collaboration générale car cela permet en particulier de contribuer à une meilleure compréhension des rôles et des possibilités des différents intervenants. De plus, c'est une manière pour l'établissement scolaire de pouvoir formuler des demandes de conseil au SPJ au sens de l'article 29 du RLProMin. Par là même, et en cas de nécessité, l'établissement scolaire peut procéder à un signalement au SPJ au moment opportun et sans attendre que la situation ne dégénère en crise grave.

4 EVOLUTION DE LA SITUATION SOCIO-ÉDUCATIVE, DU NOMBRE DE PRISES EN CHARGE ET DES RESSOURCES ALLOUÉES

4.1 Aspects quantitatifs

Les tableaux donnés ci-dessous présentent les statistiques illustrant l'évolution du nombre et des types des prises en charge socio-éducatives conduites par le SPJ sur les 6 à 18 années précédentes 2007. Il faut souligner qu'une forte croissance est intervenue entre 1989 et 1996, suivie d'une faible augmentation de 1996 à 2003. Dès 2003 une très forte croissance apparaît, le nombre annuel de situations traitées passant de 3'927 en 2003 à 5'303 en 2006, ce qui représente une augmentation de 35%, répartie assez régulièrement à hauteur d'une croissance de 10% à 12% par an.

Si l'on ramène ce nombre de situations avec intervention socio-éducative du SPJ à la charge par assistant social à plein temps, on constate que ces dernières années, malgré les renforts octroyés par le Conseil d'Etat ou par le Grand Conseil (5 postes d'assistants sociaux en 2005 et 8 en 2007), la charge par ETP a bien évidemment suivi l'augmentation globale pour atteindre entre 85 et 90 dossiers traités dans l'année et 70 à 73 dossiers actifs par assistant social. Il faut rappeler que dans le RLPoMin (art. 4), le Conseil d'Etat a fixé à une soixantaine le nombre de dossiers actifs par plein temps d'assistant social, ce nombre pouvant être temporairement dépassé. Il faut cependant constater que cette norme est structurellement et durablement dépassée depuis 2005.

Selon la décision d'organisation valable en 2007, il y a 60,05 ETP d'assistants sociaux référents pour les interventions socio-éducatives par le SPJ. L'augmentation globale des ressources en postes d'assistants sociaux est donc de 27% ces dernières années alors que celle des situations suivies est de 35% comme vu plus haut.

Il faut souligner que cette augmentation n'est pas la conséquence d'un emballement du SPJ qui s'auto-saisirait de situations nouvelles. En effet, ce n'est que sur la base de signalements de professionnels en amont du SPJ, de demandes d'aide de parents ou de mineurs ou des mandats des autorités judiciaires que le SPJ intervient, ce qui le conduit à devoir prendre en charge trois à quatre situations nouvelles par jour, 365 jours par an.

Toutefois, on a constaté dans le passé des phases de ralentissement de l'augmentation et il est nécessaire de chercher à rétablir une certaine stabilité dans le nombre des situations suivies par le SPJ. Le programme de prévention primaire et de promotion de la santé pour les enfants de 0 à 5 ans et leurs parents, mis en place dès 2006 par le SPJ et le Service de la santé publique, devrait à moyen long terme permettre de freiner la croissance du phénomène. De plus, le SPJ va développer en 2008 un dispositif de prévention secondaire pour permettre à des familles fragilisées de bénéficier de prestations d'aide et d'appui socio-éducatif ou psycho-éducatif sans nécessairement passer par un signalement au SPJ. De manière plus générale, le SPJ, en collaboration avec d'autres acteurs

importants, et notamment l'Ecole et l'Office des écoles en santé, va chercher à intervenir en amont sur les causes de la dégradation de la situation socio-éducative dans notre canton, car il n'est pas possible de simplement constater l'augmentation du nombre de situations transmises au SPJ.

S'agissant des évaluations en divorce demandées par les Tribunaux d'arrondissement, on observe qu'elles passent de 200 en 1990 à 390 en 2006. Il s'agit aussi d'une augmentation importante mais assez linéairement répartie sur les 16 années.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le SPJ est également chargé, en tant qu'autorité centrale cantonale en matière d'adoption, des évaluations sociales des candidats à l'adoption. De 1994 à 2006, le nombre annuel d'évaluations sociales en vue d'adoption a passé de 222 à 283.

Enfin, il faut rappeler que le SPJ assure la gestion administrative et financière de tous les dossiers de mineurs suivis au plan des mesures éducatives par le Tribunal des mineurs et l'Office du tuteur général. Cette gestion administrative et financière comprend en particulier les relations avec les parents pour la détermination de leur participation financière en fonction de leur capacité contributive. Leur nombre fluctue plus irrégulièrement : 596 en 1990, 659 en 1995, 556 en 2000 et 428 en 2005.

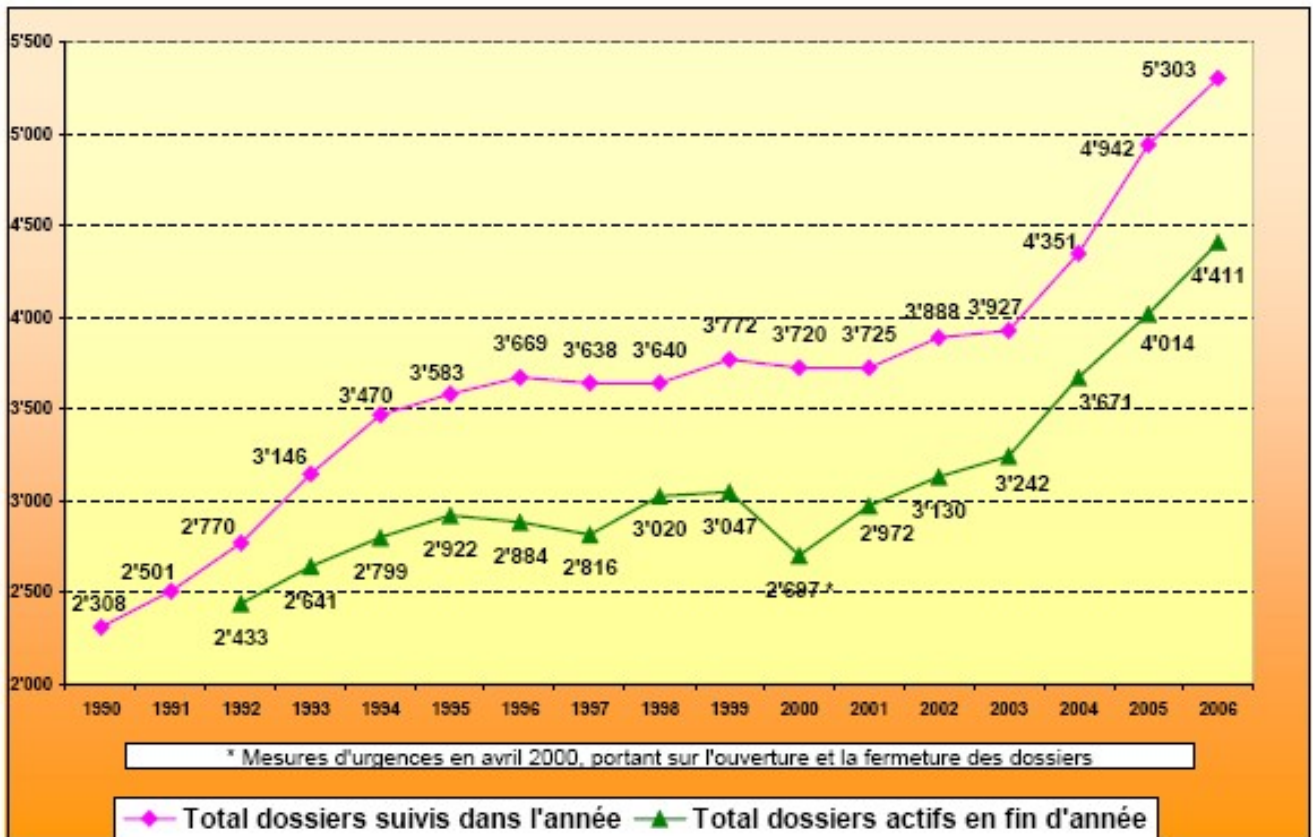
Ces actions relèvent de la mission principale de protection des mineurs fixée au SPJ. Pour mémoire, le SPJ est aussi chargé du régime d'autorisation et de surveillance des structures accueillant des mineurs.

Il s'agit notamment :

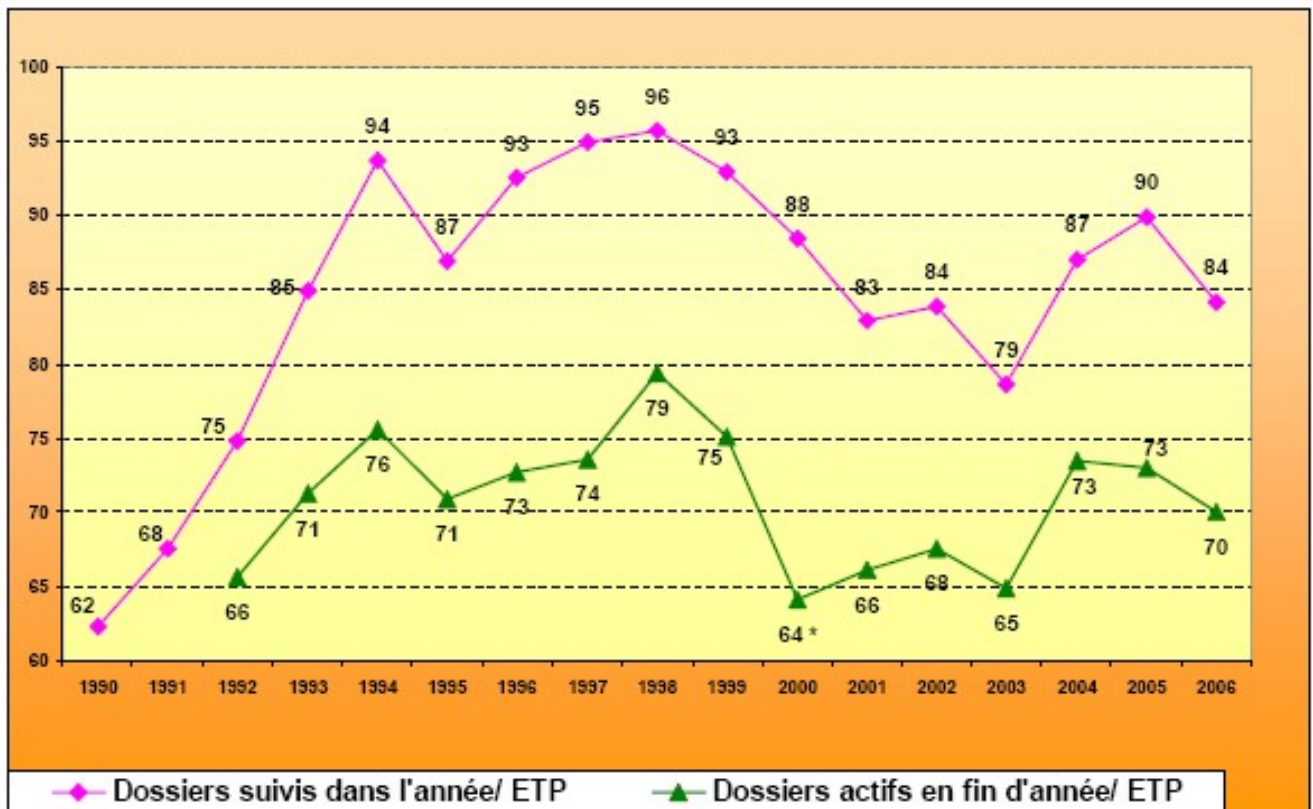
- des institutions d'éducation spécialisée (33 sises dans le canton) ;
- des familles d'accueil (320 dans le canton) ;
- des structures d'accueil collectif de jour des enfants (410 dans le canton) et du bon fonctionnement du dispositif global de l'accueil familial de jour (1'253 mamans de jour dont la surveillance est progressivement reprise par les communes en application de la loi sur l'accueil de jour des enfants, LAJE) ;
- des camps et des colonies de vacances dépassant 7 jours ;
- des institutions privées d'enseignement ordinaire avec internat.

Le SPJ exerce cette mission par l'activité de son Office de surveillance des structures d'accueil des mineurs (OSSAM).

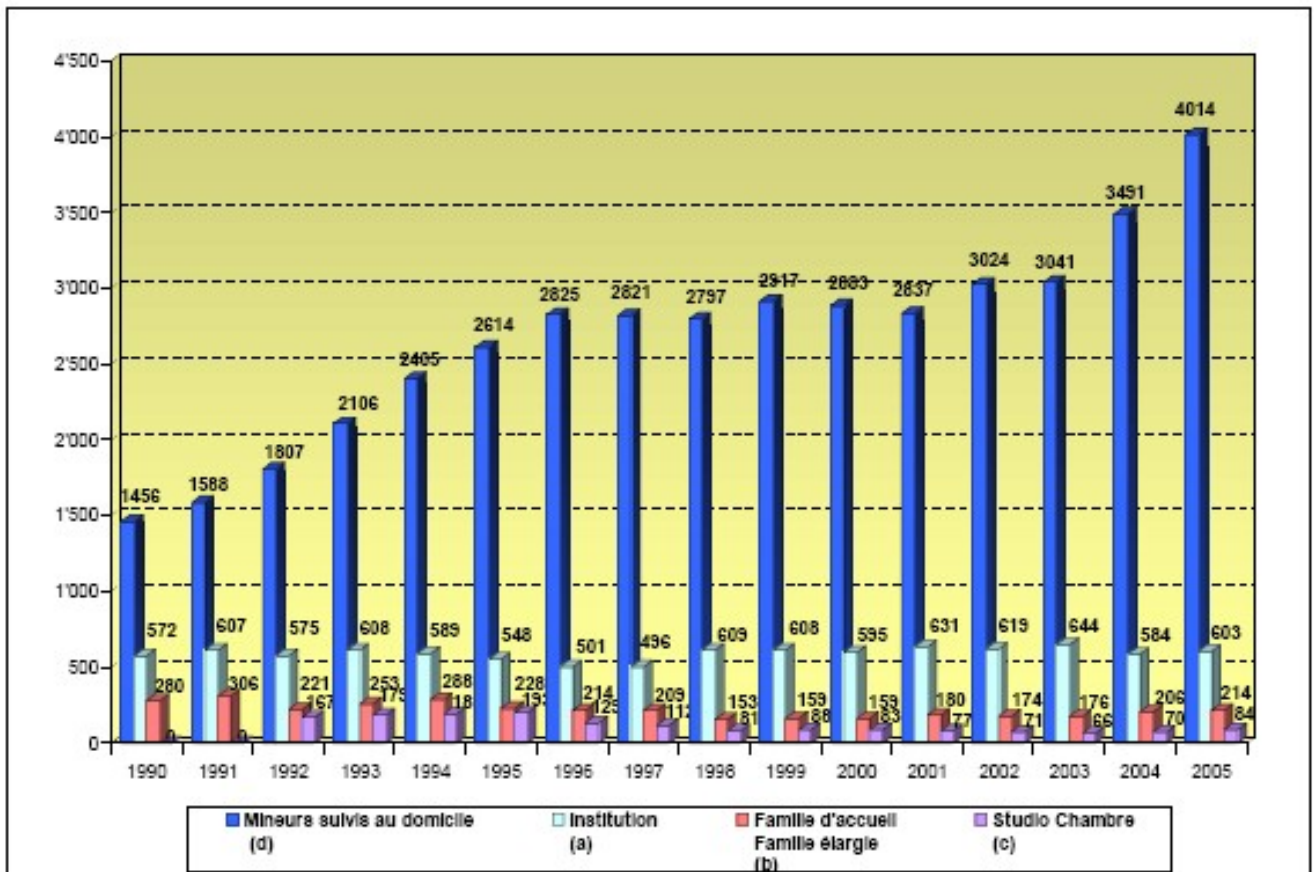
Les tableaux ci-après développent la présentation de ces indicateurs statistiques.



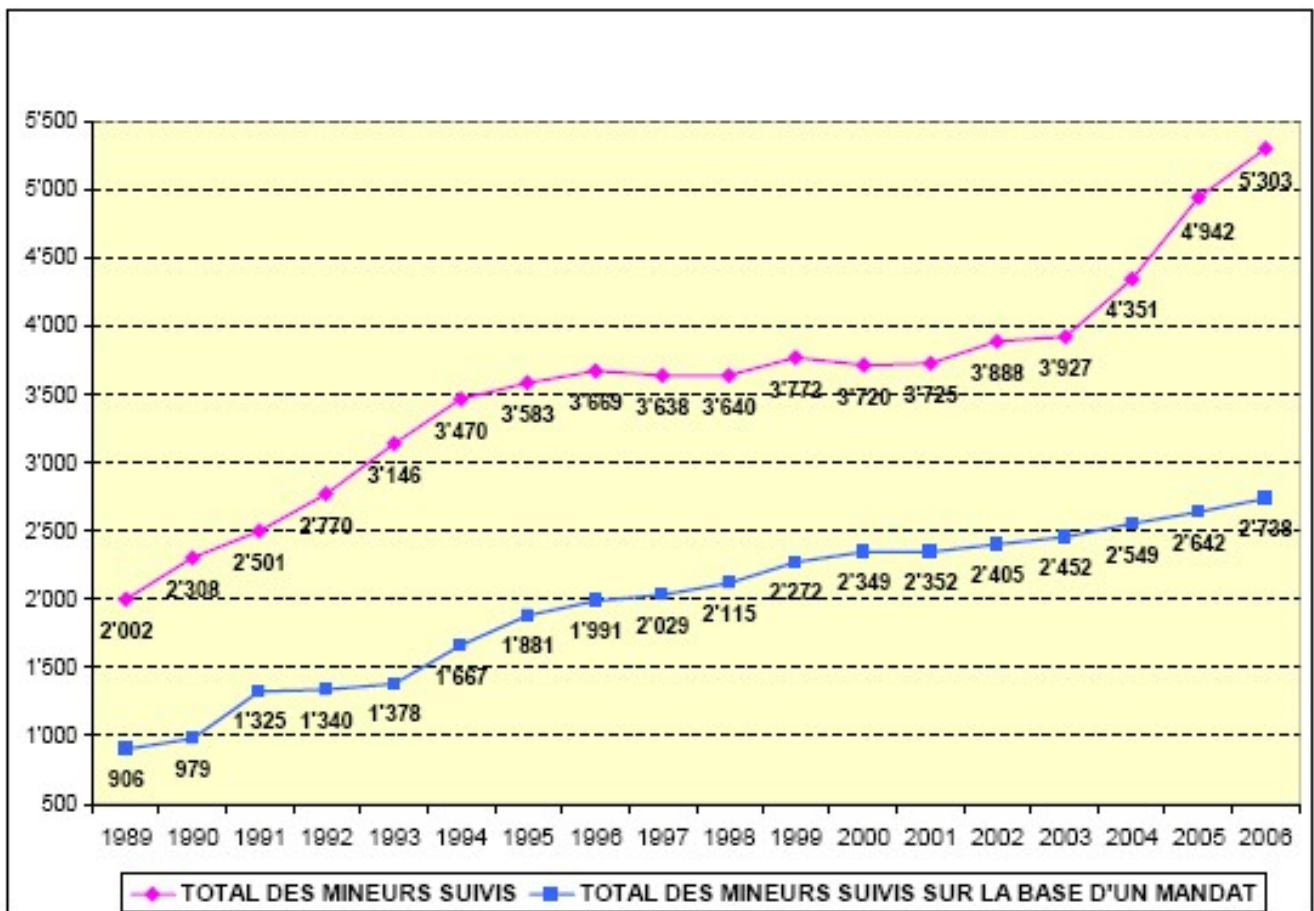
Nombre d'interventions socio-éducatives / Evolution de 1990 à 2006



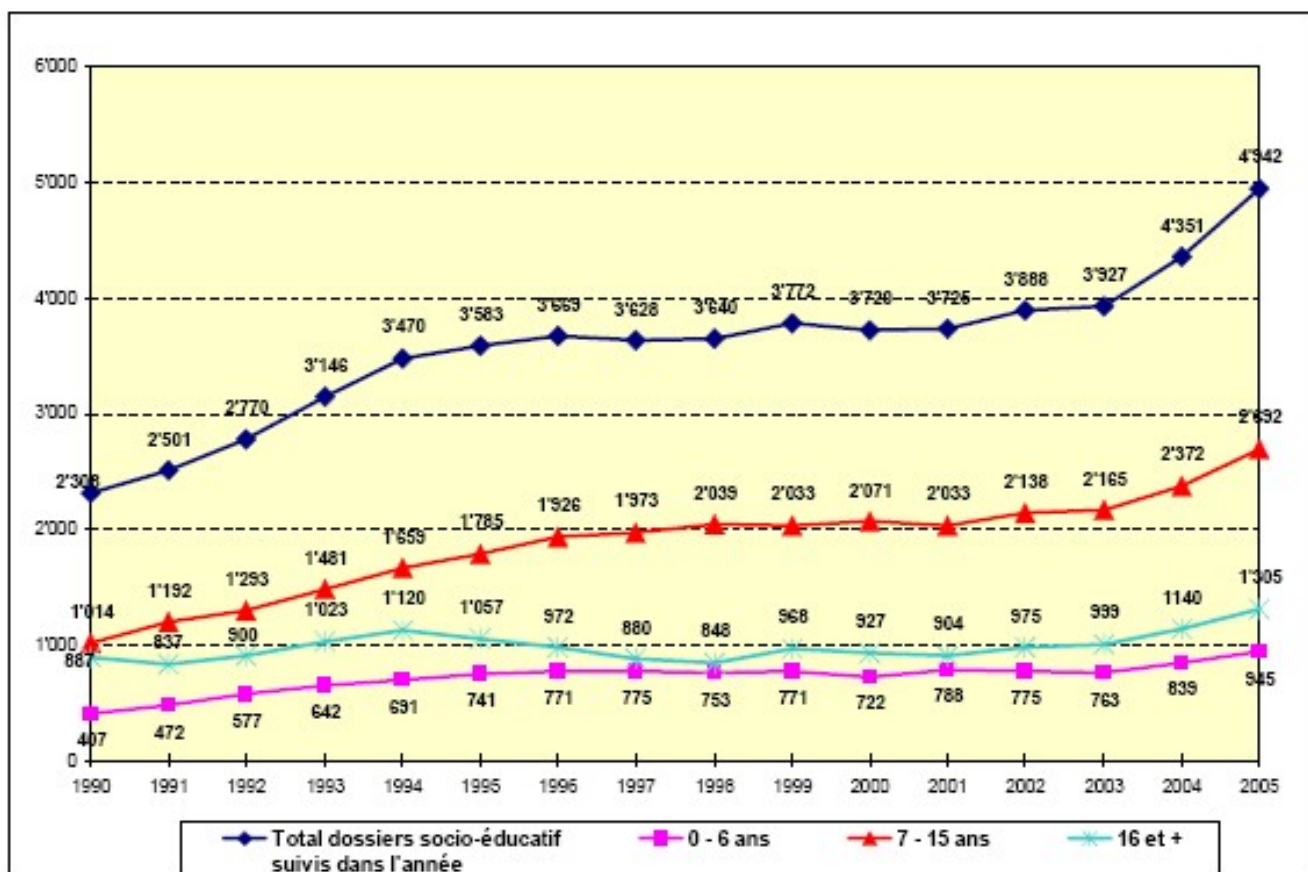
Nombre d'interventions socio-éducatives / Evolution de 1990 à 2006 par assistant social référent



Nombre d'interventions socio-éducatives en fonction du lieu de vie du bénéficiaire



Nombre d'interventions socio-éducatives sur mandat de la justice par rapport au nombre total



Nombre d'interventions socio-éducatives en fonction de l'âge du bénéficiaire

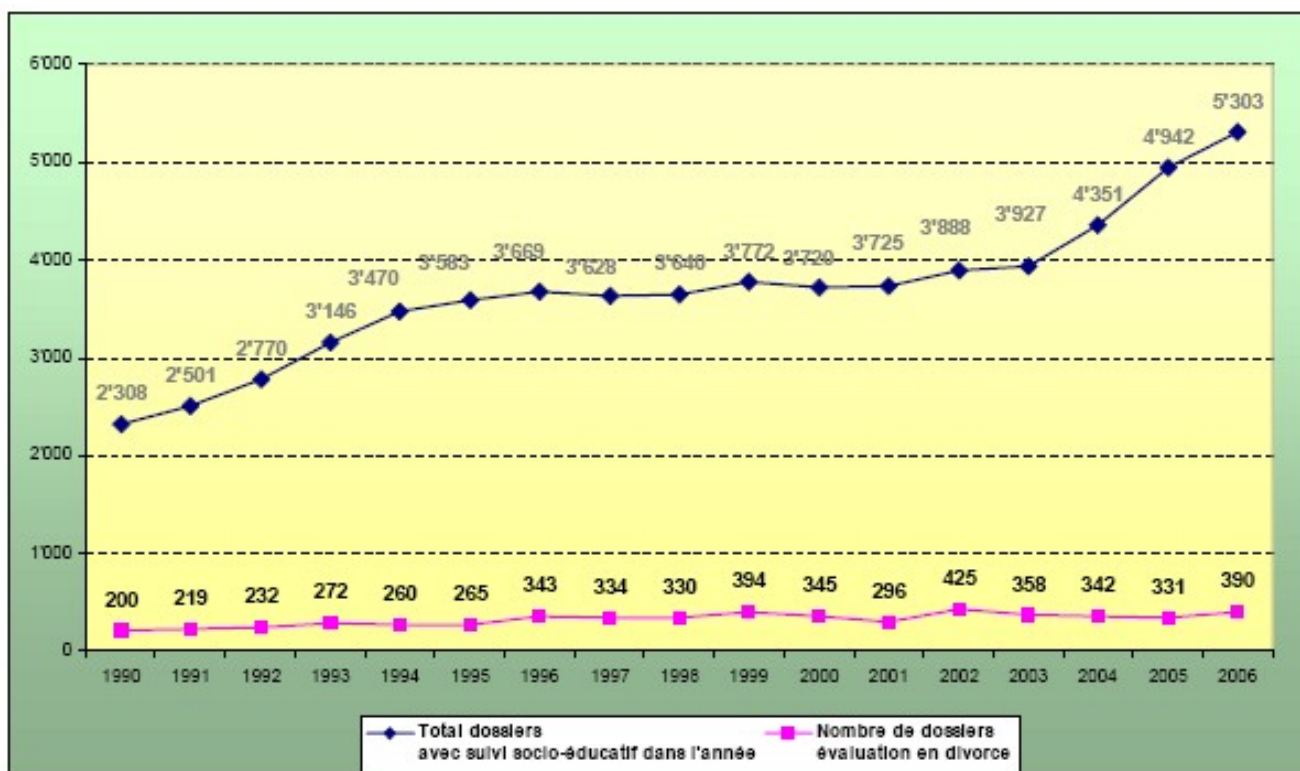
Année	Dossiers suivis dans l'année	Dossiers ouverts dans l'année	Dossiers fermés dans l'année	Différence ouverts - fermés	Total des dossiers actifs en fin d'année	Dossiers actifs en fin d'année par ass. soc. référent
2000	3'720	695	1'023	-328	2'697	64
2001	3'725	1'027	753	274	2'972	66
2002	3'888	907	758	149	3'130	68
2003	3'927	794	685	109	3'242	65
2004	4'351	1'100	680	420	3'671	73
2005	4'942	1'271	928	343	4'014	73
2006	5'303	1'287	892	395	4'411	70

Interventions socio-éducatives / Evolution 2000-2006 (ouvertures et fermetures)

ORPM	Dossiers actifs à fin 2006	Dossiers ouverts en 2006	Dossiers fermés en 2006	Différence ouverts - fermés	Total des dossiers actifs par ass. soc. référent	% Dossiers actifs / population de 0 à 19 ans
Ouest	669	258	139	119	73.76	1.72%
Nord	1'166	319	243	76	67.52	3.62%
Centre	1'695	456	296	160	72.10	3.64%
Est	881	254	214	40	66.08	2.62%
Total	4'411	1'287	892	395	70.00*	2.91%

* La moyenne totale inclut un poste d'assistant social tournant, destiné aux remplacements pour les absences de moyenne et longue durée, et prend en compte les renforts par des postes auxiliaires

Répartition en 2006 pour chacun des quatre offices régionaux de protection des mineurs (ORPM)



Nombre d'évaluations en divorce par rapport aux suivis socio-éducatifs

Il faut encore rappeler que l'article 27 impose au SPJ, dans le cadre de l'appréciation de la mise en danger d'un mineur et de la capacité des parents d'y faire face, de procéder, en plus des mesures de protection prises, à une dénonciation pénale lorsqu'il a ainsi connaissance de délits, avérées ou fortement suspectés, se poursuivant d'office lorsqu'ils commettent sur des mineurs. Les trois tableaux ci-dessous présentent le nombre de dénonciations pénales et le type de délit en 2005 et 2006.

ORPM	Nombre de situations appréciées du point de vue pénal	Décision du chef de service							Décision de justice		
		Dénonciation pénale					Renoncement	En suspens	Condamnation	Non-lieu	Renvoi au trib.
		Juge d'instruction	Tribunal des Mineurs	Brigade des mineurs et des mœurs (VD)	Brigade de la jeunesse et des mœurs (Lausanne)	Total					
Ouest	27	16	3	4	0	24	4	1	5	4	0
Nord	53	27	5	14	1	49	2	2	3	15	1
Centre	160	86	10	16	15	128	21	13	6	35	3
Est	35	27	1	1	0	29	4	3	3	9	0
Autre	2	1	1	0	0	2	0	0	0	2	0
Total	277	157	20	35	16	232 *	31	19	17	65	4

Notes :

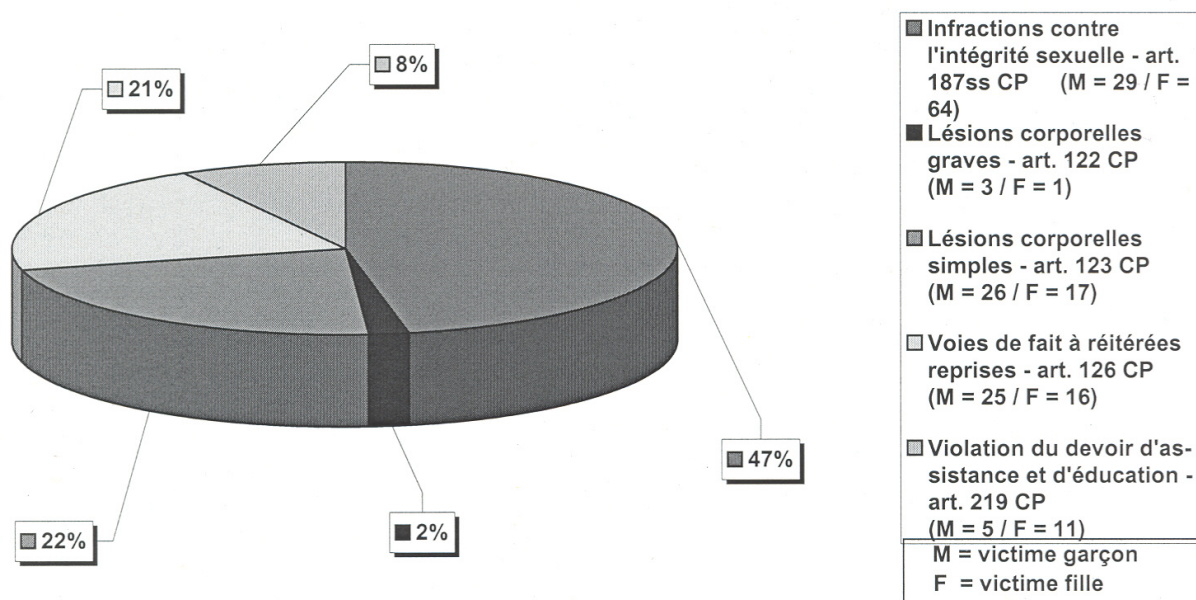
- 5 situations ont été dénoncées à la fois au Juge d'instruction et au Tribunal des Mineurs (l'infraction ayant été commise par des personnes majeures et mineures)
- 4 situations ont été dénoncées à des organes judiciaires hors du canton de Vaud

Situations soumises au chef SPJ pour appréciation en vue d'une dénonciation pénale en 2005

ORPM	Nombre de situations appréciées du point de vue pénal	Décision du chef de service							
		Dénonciation pénale						Renoncement	En suspens
		Juge d'instruction	Tribunal des Mineurs	Brigade des mineurs et des mœurs (VD)	Brigade de la jeunesse et des mœurs (Lausanne)	Autre organe judiciaire	Total		
Ouest	27	15	2	2	0	1	20	1	3
Nord	58	35	10	4	0	1	50	6	2
Centre	103	47	13	4	8	0	72	25	5
Est	49	22	6	1	1	1	31	12	3
Autre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	237	119	31	11	9	3	173	44	13

1 situation a été dénoncée à la fois au Juge d'instruction et au Tribunal des Mineurs (l'infraction ayant été commise par des personnes majeures et mineures)

Situations soumises au chef SPJ pour appréciation en vue d'une dénonciation pénale en 2006



Types d'infractions pénales dénoncées en 2006

4.2 Aspects qualitatifs

A cette forte augmentation quantitative, s'ajoute un intensification de la gravité et de la complexité des situations. La maltraitance physique ou psychologique, notamment intrafamiliale, prend des formes de plus en plus variées, voire surnoisées. Dans les situations de conflit parental, la "prise en otage" d'un enfant par l'un ou l'autre des parents est fréquente, ne serait-ce que pour apaiser sa propre douleur et attiser celle de l'autre parent. Cela place l'enfant dans un terrible conflit de loyauté conduisant parfois à lui faire porter la responsabilité du conflit parental. A ceci s'ajoute un recours de plus en plus systématique aux procédures judiciaires, la montée en symétrie des parents s'appuyant parfois sur une très forte sollicitation de leurs avocats respectifs.

Par ailleurs, l'attitude de déni de parents quant à leur inadéquation éducative, voire leurs actes de maltraitance, même lorsqu'elle a été identifiée par l'autorité judiciaire, rend très difficile le travail d'aide contrainte dont le SPJ est mandaté. En effet, au conflit intrafamilial s'ajoute alors un conflit entre la famille et la société, représentée par le SPJ.

Enfin, il est frappant d'observer que l'attente des parents et parfois du mineur, ainsi que celle des professionnels travaillant en amont du SPJ, peut s'accompagner d'un espèce d'appel ou d'espoir d'une intervention toute puissante du SPJ qui devrait pouvoir rapidement, et sans déplaire à personne, résoudre les problèmes et apaiser les situations les plus envenimées ou les plus chaotiques.

Le SPJ est ainsi parfois perçu soit comme un terrible "gendarme", soit comme le "Bon Dieu", mais dans les deux cas il doit faire des miracles. Par rapport à cette attente disproportionnée, le SPJ doit revendiquer l'humilité de son action. Certes il a l'obligation, dans le cadre des ressources qui lui sont octroyées, d'assurer la protection du mineur et de contribuer à la réhabilitation des compétences parentales. Il doit mettre en oeuvre tout ce qui lui est possible d'entreprendre avec compétence et intense engagement personnel des collaboratrices et collaborateurs ; mais il ne peut pas garantir entièrement l'atteinte des objectifs et le succès de ses démarches.

4.3 Causes probales de l'augmentation des signalements ou des demandes d'aide

Cette augmentation provient probablement des quatre facteurs principaux suivants :

- l'intensification de l'attention portée aux situations d'enfants en risque, par des professionnels intervenant en amont du SPJ, expression de la volonté politique de resserrer le filet de dépistage et de protection, volonté qui s'est concrétisée par l'adoption à l'unanimité de la nouvelle loi sur la

- protection des mineurs ;
- b. prise en compte plus fine des facteurs de mise en danger et abaissement du seuil de tolérance, en particulier en ce qui concerne la maltraitance physique, et notamment le recours aux voies de fait dans l'éducation (gifles, fessées, coups, etc., n'allant cependant pas jusqu'à créer des lésions). En effet, la jurisprudence du Tribunal fédéral a conduit à considérer comme délictueux un système éducatif construit délibérément sur les coups ou la menace de coups ;
 - c. augmentation objective des situations de maltraitance ou de carences éducatives en relation avec le désarroi et la grande fragilité de certains parents envahis par leurs propres difficultés économiques, conjugales, professionnelles, sociales, comportementales ou psychiatriques ;
 - d. augmentation objective des situation d'incapacité des parents à remplir leur rôle éducatif dans le contexte de très grande pression exercée sur les jeunes pour développer leur activité de consommateurs : dans un fonctionnement économique s'appuyant sur le "tout tout de suite" et sur la réalisation immédiate de mes désirs (dont la publicité me fait croire qu'il s'agit toujours de besoins vitaux), il peut être extrêmement difficile à des parents d'intégrer dans l'éducation de leurs enfants le goût de l'effort, la persévérance, l'acceptation de frustrations et des contraintes de la vie. Cela aboutit souvent à des parents complètement débordés par leurs enfants et à des attitudes éducatives laxistes "éduquer c'est difficile alors je dis toujours oui" ou autoritaristes "éduquer c'est difficile alors je dis toujours non". Dans les deux cas c'est un grave déficit éducatif pour le jeune.

5 POLITIQUE CANTONALE SOCIO-ÉDUCATIVE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE MINEURS

L'article 58 de la LPRoMin fixe que l'Etat soutient et oriente l'équipement socio-éducatif du canton et qu'à cet effet, il analyse les besoins et définit les prestations nécessaires à la protection des mineurs, en tenant compte des ressources. Cette disposition légale est le résultat des travaux de la Commission du Grand Conseil qui avait examiné le projet de loi et qui a présenté cet article par un amendement qui a été adopté à l'unanimité par le Grand Conseil. Il faut souligner l'important changement de paradigme qu'introduit cet article par rapport à l'héritage historique en matière d'institutions et de prestations d'éducation spécialisée.

Dans le passé, c'est très souvent grâce à des initiatives privées que l'attention a été portée sur la situation de certains mineurs en grande difficulté et des associations ou fondations se sont ainsi constituées, chacune autour d'un type de prise en charge spécifique élaborée par l'institution elle-même. Cette dernière demandait ensuite la reconnaissance de l'Etat et une garantie de financement visant à couvrir le déficit d'exploitation. La loi de 1978 s'inscrivait encore dans cette logique. Avec la loi de 2004, s'introduit un renversement du principe puisque c'est dorénavant l'Etat qui est chargé d'analyser les besoins et de définir les prestations qui constituent la politique socio-éducatif cantonale. Par les articles 102 et suivants du RLPRoMin, le Conseil d'Etat a confié à la cheffe du département la compétence d'adopter cette politique socio-éducatif et au chef du SPJ la responsabilité de la mettre en oeuvre, notamment en désignant les institutions entrant dans la politique socio-éducatif par contrat de prestations. Ainsi, l'Etat, par le DFJ et le SPJ, devient le pilote d'une politique publique.

Certes, il s'agit aussi de reconnaître et de respecter l'engagement, les compétences et la créativité que les associations et les fondations privées subventionnées ont développés depuis plus d'un siècle. Cette nécessité a été un élément important du processus mis en oeuvre pour définir la politique socio-éducatif cantonale. Partant d'un avant-projet élaboré par le SPJ avec une forte participation interne, la démarche s'est ensuite ouverte à toutes les institutions concernées, ainsi qu'aux autres services pouvant intervenir dans ce domaine : écoles, enseignement spécialisé, Office des écoles en santé, OTG, TMin, SUPEA. Les associations faîtières des institutions (AVOP) et de leur personnel (AVTES-AvenirSocial) ont également été associées.

Quant au contenu de cette politique, il s'agissait en particulier de tenir compte d'un phénomène

apparaissant clairement dans les statistiques présentées plus haut. Entre 1990 et 2005, le nombre de situations suivies par le SPJ a passé de 2'308 à 4'942, mais parmi eux, le nombre de mineurs placés en institution est resté relativement stable, entre 500 et 600. Pour le SPJ et son action directe auprès de mineurs dans leur milieu familial, sans qu'ils soient placés en institution, le nombre de situations a donc passé de 1'456 en 1990 à 4'041 en 2005. C'est dire que les prestations nécessaires devaient non seulement être fondées sur l'analyse des situations conduisant à des placements en institutions, mais tout autant sur cette très importante population suivie par le SPJ, constituée de mineurs demeurant dans leur milieu familial. Ainsi, un des axes importants de la politique socio-éducative cantonale a été de demander aux institutions d'éducation spécialisée de développer leurs offres de prestations en amont et en aval d'un placement et plus généralement de proposer des prises en charge ambulatoires dont l'accès ne passe pas par un placement. Un deuxième axe important a été de demander aux institutions de développer encore leur action auprès des parents, en articulation avec celle auprès des mineurs pris en charge.

Un autre important aspect de la politique socio-éducative cantonale a été de renforcer l'action des familles d'accueil et, conformément aux dispositions de la LPRoMin, d'introduire pour elles les formations initiale et continue ainsi que des rencontres de soutien voire de supervision. L'offre des familles d'accueil s'est également diversifiée, notamment par la promotion de familles d'accueil d'urgence pouvant prendre en charge très rapidement des enfants pour un accueil de courte ou moyenne durée.

La politique socio-éducative cantonale prévoit de plus une prestation de type "espace-contacts" apportant une aide importante à la mise en oeuvre des relations entre l'enfant accueilli en institution ou en famille d'accueil et ses parents, ou dans l'accompagnement ou la médiatisation du droit de visite des parents à leur enfant.

Enfin, la politique socio-éducative cherche à garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal en veillant à ce que la délivrance de prestations et l'accès à ces dernières soient équitablement réparties dans les quatre régions du canton, à savoir les secteurs géographiques des Offices régionaux de protection des mineurs, lesquels correspondent à l'organisation territoriale de l'Ordre judiciaire.

La politique socio-éducative a été construite de 2004 à 2006 et adoptée par la cheffe du DFJ le 28 août 2006. Son implantation et sa mise en oeuvre franchissent une étape décisive avec la signature de tous les contrats de prestations à fin 2007. Un dispositif permanent de pilotage est mis en place dans chacune des quatre régions par la création de plates-formes régionales réunissant les principaux acteurs concernés. De plus, une plate-forme cantonale s'assure de la cohérence du tout et en particulier des prestations produites à l'échelon cantonal, notamment l'accueil d'urgence, le placement en milieu fermé et des prestations spécialisées pour adolescentes et adolescents.

Dans le cadre du projet de budget 2008, le Conseil d'Etat prévoit d'allouer au SPJ des ressources financières supplémentaires pour la mise en oeuvre de la politique socio-éducative et en particulier les prestations délivrées par les institutions d'éducation spécialisée. A titre d'exemple, on rappelle qu'un placement en institution coûte en moyenne fr. 100'000.-- par an.

6 CONTRÔLE INTERNE ET PROCESSUS CONTINU D'AMÉLIORATION

6.1 Encadrement de proximité

La réorganisation du SPJ en quatre offices de protection des mineurs pour ce qui concerne l'intervention socio-éducative a permis de constituer des équipes de taille adéquate bénéficiant, au sein de chaque office, d'un encadrement de proximité par le chef d'office et son adjoint suppléant (ce n'était pas le cas de la décentralisation mise en oeuvre à la fin des années 90 et au début des années 2000 avec 11 équipes dispersées dans le canton mais dont les chefs de groupe avaient leurs bureaux à Lausanne !). Dans chaque office chaque assistant social bénéficie du suivi et du conseil ("coaching") du chef d'office ou de son adjoint, lequel examine, réoriente ou valide les options principales que l'assistant social référent propose pour la conception et la conduite de son intervention.

Les rapports destinés aux autorités judiciaires (Justices de paix, Tribunaux d'arrondissement et Tribunal des mineurs) sont élaborés par l'assistant social référent de la situation concernée et soumis à l'approbation de son chef d'office qui, après éventuelle réorientation, en adopte les conclusions et les communique comme telles à l'autorité judiciaire.

Sur la durée de l'intervention, l'obligation légale de procéder à une révision périodique de chaque situation (au moins une fois par an selon les dispositions réglementaires, RLProMin art. 14) permet de faire un bilan par rapport aux objectifs visés et de procéder aux éventuelles réorientations nécessaires que l'assistant social référent soumet alors à son chef d'office.

Le colloque hebdomadaire permet l'attribution des situations traitées en urgence par le service de garde de l'office les jours précédents. C'est aussi l'occasion d'étudier quelques situations particulières ou complexes sous forme d'échange de pratiques.

Enfin, conformément à la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud, toute nouvelle collaboratrice ou nouveau collaborateur est évalué pendant les trois mois de la période d'essai, notamment au moyen de l'entretien d'appréciation sur les résultats duquel le chef SPJ, en tant qu'autorité d'engagement, confirme l'engagement ou prolonge la période d'essai ou encore, dans quelques rares cas, met fin à l'engagement.

6.2 Conseil de direction et encadrement des chefs d'office

Une séance hebdomadaire réunit les membres du Conseil de direction du SPJ, à savoir les chefs des unités d'Etat major et les chefs d'office (quatre ORPM et l'OSSAM) sous la présidence du chef de service. Les principaux éléments de la marche ordinaire du service y sont traités, ainsi que l'examen de situations particulières ou de difficultés rencontrées au niveau de la collaboration interne au SPJ entre offices et unités ou au niveau de la collaboration externe avec d'autres intervenants. Le Conseil de direction participe aux activités de conduite et à l'élaboration des décisions, l'autorité décisionnelle relevant du chef de service.

Dans le cadre des dispositions légales et réglementaires et des directives, procédures et règles de travail fixées dans le système de direction et d'organisation du service (SDO), les chefs des quatre offices de protection des mineurs disposent d'une marge de manoeuvre importante dans l'organisation de leur office et dans l'exercice de leurs responsabilités hiérarchiques pour la validation des options proposées par les assistants sociaux. Des rencontres bilatérales hebdomadaires entre chaque chef d'office et le chef de service permettent d'assurer le suivi de certaines situations ayant par exemple fait l'objet de réclamations ou nécessitant une décision du chef SPJ pour de mesures exceptionnelles dont la délégation de compétences n'a pas été donnée aux chefs d'office. Lors de ces entretiens, les chefs d'office rendent compte au chef de service des investigations dont ils ont été chargés pour clarifier des situations conflictuelles particulières. Le chef de service s'assure ainsi que toute réclamation soit traitée et qu'il y soit répondu par une détermination objective permettant souvent de rétablir les faits et de montrer que les collaboratrices et les collaborateurs ont respecté les règles professionnelles. Lorsqu'il y

a lieu, des éventuelles défaillances sont identifiées et reconnues et des mesures d'amélioration sont prises, soit auprès des collaborateurs concernés, soit dans l'organisation du service et le système de direction.

De plus, les chefs d'office conduisent annuellement un entretien d'appréciation de leurs adjoints et du personnel de leur secrétariat, au sens de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud. Il en est de même pour le chef de service qui conduit un entretien annuel d'appréciation pour les chefs d'unité et les chefs d'office.

6.3 Formation d'introduction et formation continue

Toutes les nouvelles collaboratrices et tous les nouveaux collaborateurs engagés par le chef SPJ suivent une formation d'introduction de quatre jours organisée deux fois par an au sein du service. Elle vise en particulier à l'insertion dans l'activité professionnelle, à expliquer les enjeux et le cadre tels que fixés par la loi et le règlement, ainsi qu'une première appropriation des principes d'engagement et règles de travail définissant l'intervention du SPJ (à travers le SDO).

Pour consolider et développer les compétences professionnelles acquises dans la formation de base exigée pour l'accès à une fonction au sein du SPJ, ou pour en acquérir de nouvelles en fonction de l'évolution de la profession et du travail social, le SPJ organise et soutient fortement la formation continue de son personnel, soit par des sessions internes, soit en finançant la participation à des formations mises sur pied par d'autres organismes.

De plus, chaque office bénéficie de supervisions professionnelles, à raison de plusieurs séances par an.

6.4 Revue de direction

Tout au long de l'année chaque collaboratrice et collaborateur peut proposer une mesure d'amélioration du fonctionnement du service lorsqu'il identifie une difficulté ou une procédure ne donnant plus, selon lui, satisfaction. Ces propositions d'amélioration sont examinées en conseil de direction et traitées rapidement si elles ont un caractère d'urgence ou renvoyées à la revue annuelle de direction.

Cette revue annuelle permet au conseil de direction de s'assurer de l'adéquation des directives, procédures et règles de travail fixées dans le SDO et si nécessaire de les réviser ou d'en créer des nouvelles.

S'il apparaît que certains principes de travail doivent être fondamentalement réexaminés, un processus participatif interne est mis en place pour l'élaboration de propositions qui seront examinées par le conseil de direction, en vue d'une décision du chef de service et de l'intégration dans le SDO d'une éventuelle nouvelle disposition.

6.5 Examen des procédures administratives et comptables par le Contrôle cantonal des finances (CCF)

Dans le cadre de ses contrôles usuels, le CCF a procédé au début 2005 à un examen des procédures administratives et comptables du SPJ. Il a formulé une dizaine de recommandations notamment en ce qui concerne le contrôle et la sécurité des engagements financiers et des saisies informatiques y relatives. Bénéficiant ainsi de cet appui, le SPJ a complété son système de directives et a pu entièrement mettre en oeuvre les recommandations du CCF, ce que le CCF a confirmé en octobre 2005.

7 ENQUÊTE DE SATISFACTION : DÉMARCHE CONFIEE À L'IDHEAP

Le postulat déposé par Monsieur le député Vuillemin et pris en considération par le Grand Conseil demande notamment de mettre en place une enquête de satisfaction quant à l'activité du SPJ auprès des utilisateurs institutionnels, de terrain, des parents concernés et du monde judiciaire.

S'agissant de l'intervention socio-éducative du SPJ dans le domaine de la protection des mineurs, il faut

distinguer les éléments suivants du système global et les flux qu'ils génèrent :

- les bénéficiaires de l'action du SPJ, à savoir les mineurs et leurs parents, dans le cadre d'une demande d'aide ou d'un mandat judiciaire d'aide contrainte ;
- les signalants qui, en application de l'article 26 LPRoMin, s'adressent au SPJ pour lui communiquer des situations dans lesquelles ils estiment que le mineur est en danger dans son développement et que les parents sont dans l'incapacité d'y remédier sans l'intervention du SPJ ;
- les autorités judiciaires donnant des mandats au SPJ (Justice de paix, Tribunaux d'arrondissement et Tribunal des mineurs), ainsi que dans certains cas des autorités administratives ou des instances internationales (dont le Service social international) ;
- les institutions d'éducation spécialisée et les familles d'accueil, mandataires du SPJ dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique socio-éducative cantonale ;
- les autres corps professionnels ou services intervenant en collaboration avec le SPJ dans certaines prises en charge, notamment les services pédo-psychiatriques ; il faut souligner qu'un signalant peut aussi être associé à la mise en oeuvre d'une intervention socio-éducative conçue et pilotée par le SPJ lorsque celui-ci sollicite de telles ressources auprès des professionnels travaillant régulièrement avec l'enfant, par exemple le milieu scolaire ou le médecin traitant.

Bien évidemment, une enquête de satisfaction a des enjeux bien différents si elle est faite auprès des familles pour lesquelles une aide contrainte a été ordonnée par la justice ou, par exemple auprès d'une institution liée au SPJ par un contrat de prestations. Par ailleurs, il est important qu'une telle démarche puisse être construite dans une relation de confiance à l'égard des professionnels constituant le personnel du SPJ, tout en ayant la distance nécessaire. Le choix retenu est donc de confier une telle enquête de satisfaction à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) lequel veillera à assurer, avec un groupe d'appui interne au SPJ, une bonne compréhension de la démarche et une communication claire permettant en particulier de la différencier nettement de l'appréciation hiérarchique ordinaire des collaboratrices et collaborateurs.

Pour être menée avec pertinence et respect, cette enquête nécessite un travail de plusieurs mois voire d'une année, ainsi que des ressources financières importantes. En été 2007, l'IDHEAP est entrée favorablement en matière sur la demande qui lui a été faite et il est en train d'en définir les modalités et le budget. Le Conseil d'Etat se déterminera ultérieurement sur la mise en oeuvre d'une telle enquête et sur les ressources financières qu'il lui attribuera. Si l'option d'entreprendre une telle démarche est confirmée, les résultats feront l'objet d'un rapport complémentaire du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil.

8 RAPPEL DU POSTULAT

" Depuis plusieurs années, les débats budgétaires démontrent qu'il est difficile de cerner correctement les besoins en personnel du Service de la protection de la jeunesse du Canton de Vaud.

Le service exécute une mission difficile qui suscite à la fois méfiance et incompréhension, même si chacun admet que son existence est nécessaire au bien de la communauté vaudoise. Dès lors je demande au Conseil d'Etat un rapport sur le dit service. Il comprendra entre autres :

1. *une brève rétrospective du fonctionnement du service dans les cinq ans qui ont précédé l'introduction de la loi sur la protection de la jeunesse.*
2. *les incidences, deux ans après l'introduction de la loi sur la protection de la jeunesse, sur le fonctionnement du service en termes de :*
 - a) *pénibilité ;*
 - b) *utilisation du personnel engagé annuellement depuis trois ans ;*
 - c) *défis nouveaux à relever par l'application de la nouvelle loi sur la protection de la Jeunesse.*
3. *Besoins prévisionnels en postes, évalué sur ces cinq, éventuellement dix prochaines années, permettent au SPJ de fonctionner au mieux des intérêts de la collectivité vaudoise, ce qui signifie qu'il existe quelque part un équilibre entre le nombre de postes souhaitables qu'il faudrait créer et*

ceux qui sont nécessaire pour appliquer la loi de façon équitable et utile au bien commun.

4. *Une enquête de satisfaction des utilisateurs, institutionnels, de terrain (médecin infirmière scolaire par exemple), parents concernés, monde judiciaire.*

5. *Perspectives critiques et autocritiques d'amélioration de fonctionnement du service non forcément lié à l'augmentation de personnel.*

On évaluera également l'intérêt qu'il y aurait à appliquer au SPJ les modes de fonctionnement des ORP (Office régionaux de placement) dont le personnel varie en fonction des tâches qui sont demandées au dit organisme.

Idéalement, ce rapport qui peut aussi se baser sur les considérations de la Commission de gestion depuis cinq ans, un audit éventuel du CCF par exemple, devrait pouvoir être discuté en automne 2007, afin que le Grand Conseil puisse prendre, en tout connaissance de cause, les décisions budgétaires pour l'année 2008.

Les bonnes idées se partageant ensemble, je demande le renvoi de ce postulat à une commission.

Lausanne, le 13 décembre 2006. (Signé) Philippe Vuillemin "

9 CONCLUSION ET DÉTERMINATION DU CONSEIL D'ETAT SUR LES PROPOSITIONS DU POSTULANT

9.1 Réponse du Conseil d'Etat au sujet des cinq points mentionnés dans le postulat

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat considère qu'il traite de manière complète les sujets d'étude mentionnés dans le postulat et que ce rapport constitue donc sa réponse au postulat.

9.2 Déterminations du Conseil d'Etat quant à l'adaptation des ressources octroyées au SPJ

Le postulat se termine par la demande d'évaluer l'intérêt qu'il y aurait à appliquer au SPJ les modes de fonctionnement des offices régionaux de placement (ORP) dont le personnel varie en fonction des tâches qui sont demandées à ces organismes.

Une telle adaptation, par ailleurs appliquée aussi aux Centres sociaux régionaux pour ce qui concerne le régime de l'aide sociale, est certainement techniquement possible puisque le Conseil d'Etat a fixé à l'article 4 du RLPRoMin le nombre standard d'attribution de dossiers par assistant social référent, à savoir une soixantaine de situations par poste à plein temps d'assistant social. Une adaptation automatique, à l'image du mécanisme fonctionnant pour les ORP, conduirait actuellement, au vu de la croissance régulière et structurelle du nombre de situations dont le SPJ est chargé (10% à 12% par an), à une augmentation annuelle de 6 à 7 postes d'assistants sociaux et un poste pour le secrétariat social. Le principe d'une adaptation des ressources à l'évolution quantitative et qualitative des missions des services devant assurer une permanence, dont le SPJ, avait déjà été retenue par le Conseil d'Etat dans le programme de législature 2003-2007 (action 34). Le programme de législature 2007-2012 a introduit quant à lui une mesure permettant de financer des tâches ou des actions liées aux effets démographiques. C'est sur cette base en particulier que le Conseil d'Etat veillera à examiner année après année l'évolution des besoins en postes du SPJ et, en fonction des constats et des analyses qu'il fera dans le cadre de la procédure budgétaire, inscrira au budget les postes supplémentaires nécessaires.

Comme déjà signalé au chiffre 4.1, le Conseil d'Etat tient aussi à intervenir sur les causes de la dégradation de la situation socio-éducative des familles dans notre canton, en particulier en développant divers programmes de prévention primaire ou secondaire. En particulier, le projet de budget 2008 du SPJ dispose d'un montant supplémentaire de fr. 300'000.-- pour la mise en place d'un dispositif coordonné de prévention secondaire auprès des familles fragilisées ou de mineurs en risque, en s'appuyant sur les prestations d'associations dont l'accès territorial et financier doit être alors facilité pour les familles concernées.

Pour éviter toutefois les risques liés à la simple adaptation automatique du nombre de postes, en

particulier lorsque le nombre de situations diminuerait, le Conseil d'Etat envisage, parallèlement aux postes pérennes supplémentaires qu'il présenterait dans la démarche budgétaire, de prévoir un renfort temporaire par l'octroi de postes de durée déterminée (CDD), par exemple de deux ans renouvelables, pour faire face à la surcharge actuelle et au cumul des reports d'augmentation depuis 2003. L'octroi de ces postes temporaires se ferait également dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Ce système permettrait au SPJ de s'assurer la collaboration relativement durable et stable de professionnels compétents tout en évitant d'éventuelles difficultés au cas où l'augmentation des situations suivies par le SPJ cesserait, voire en cas de diminution. Au surplus, vu la taille du SPJ, qui comprend en particulier une bonne centaine d'assistantes et assistants sociaux, le tournus naturel permettrait aux collaborateurs engagés en CDD de trouver ensuite un emploi pérennisé en CDI au sein du SPJ.

Par cette détermination, le Conseil d'Etat considère qu'il répond à la suggestion présentée dans la conclusion du postulat.

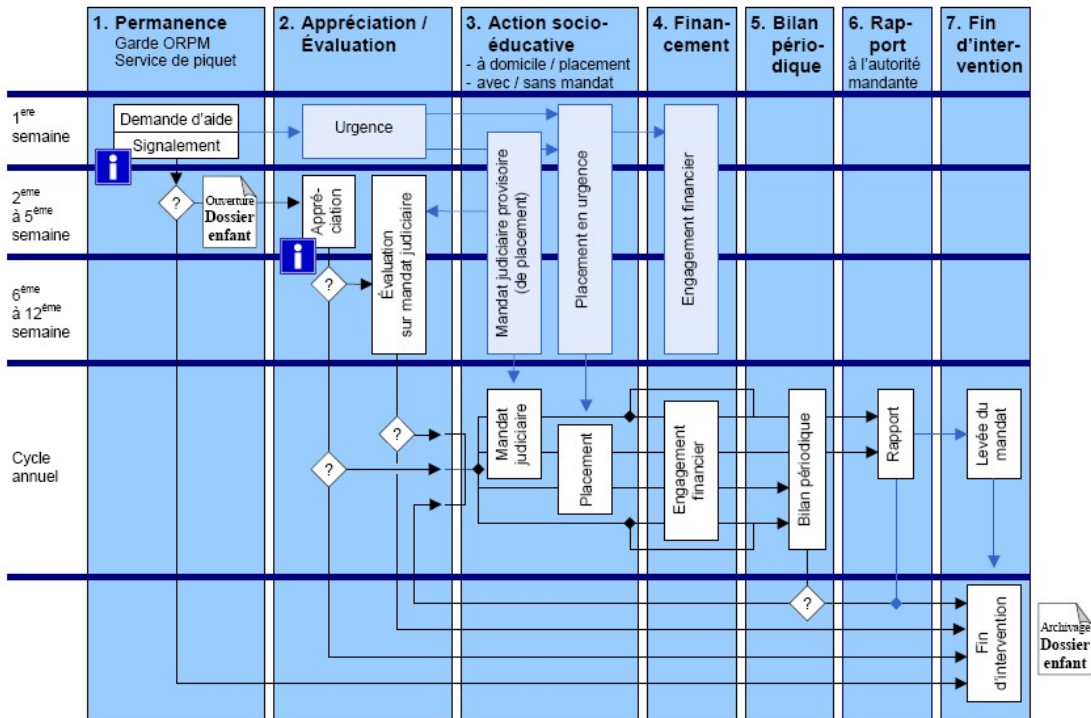
10 ANNEXES

Schéma du phasage de l'intervention du SPJ : voir pages suivantes.



Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Service de protection de la jeunesse

INTERVENTION SOCIO-ÉDUCATIVE DU SPJ



Archivage
Dossier
enfant

Phases / Tâches	Permanence	Évaluation	Action socio-éducative	Financement	Bilan périodique	Rapport	Fin d'intervention
Assistante sociale ou assistant social référent	<ul style="list-style-type: none"> Prise de contact avec le signalant, si indiqué avec les parents ... ou entrée en matière avec le membre de la famille qui demande de l'aide Recueil des données Si les conditions ne sont pas remplies, réorientation de la demande ou du signalement Évaluation du degré d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> Appréciation de la demande d'aide ou du signalement par des entretiens avec : <ol style="list-style-type: none"> le signalant les parents un professionnel év. un autre contact ... et/ou évaluation sur mandat judiciaire Apprécier ou évaluer : <ol style="list-style-type: none"> le danger pour l'enfant la capacité des parents le besoin ou non d'une action socio-éducative 	<ul style="list-style-type: none"> Définition : <ol style="list-style-type: none"> des objectifs de la planification de la stratégie Conduite de l'action socio-éducative Coordination du réseau d'intervenants Définition des objectifs spécifiques au placement Mise en œuvre du mandat judiciaire 	<ul style="list-style-type: none"> Engagement financier pour mineur placé Participation à la fixation de la contribution parentale Engagement financier pour mineur vivant à domicile Calcul des émoluments 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan annuel, ou : <ul style="list-style-type: none"> - en cas de faits nouveaux - sur demande des parents ou du mineur capable de discernement 	<ul style="list-style-type: none"> Mandat civil : envoi d'une copie du bilan périodique Mandat pénal : rapport trimestriel au Tribunal des Mineurs 	<ul style="list-style-type: none"> Demande de levée du mandat Convention jeune adulte Archivage du dossier
Documents	F3.10 Fiche de contact	Rapport d'évaluation F3.21 Dénonciation pénale	F3.33 Objectifs et plan. F3.30 Demande AEMO F3.32 Accord de plac.	F3.43 à F3.46 DEF F3.42 Calcul émoluments	F3.50 Bilan périodique		F3.72 Fiche d'archivage F3.71 Conv. jeune adulte
Adjointe ou adjoint-suppléant	<ul style="list-style-type: none"> Décision d'intervention socio-éducative Validation de l'évaluation du degré d'urgence et des mesures à prendre (placement, saisie de l'autorité judiciaire) 	<ul style="list-style-type: none"> Validation du résultat de l'appréciation, soit : <ol style="list-style-type: none"> action socio-éducative évaluation sur mandat judiciaire pas de suite donnée ... et/ou validation du rapport d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> Validation de la décision de placement et des objectifs proposés 	<ul style="list-style-type: none"> Validation des DEF pour pension et budget personnel 	<ul style="list-style-type: none"> Validation du bilan périodique 	<ul style="list-style-type: none"> Validation du rapport TM 	<ul style="list-style-type: none"> Validation de la demande de levée du mandat Validation de la fiche d'archivage
Documents	Accusé de réception du signalement	<ul style="list-style-type: none"> Information au signalant du résultat de l'appréciation LT Accusé de réception du mandat d'évaluation 	LT Accusé de réception du mandat			LT accompagnement du bilan périodique	
Cheffe ou chef ORPM	<ul style="list-style-type: none"> Demande de mesures pré-provisionnelles ou application de la clause d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> Validation des conclusions de l'évaluation Appréciation au plan pénal 		<ul style="list-style-type: none"> Validation des autres DEF 			<ul style="list-style-type: none"> Validation de la convention jeune adulte
Documents	<ul style="list-style-type: none"> LT à la Justice de paix LT Art. 28 LProMin 	<ul style="list-style-type: none"> LT accompagnement du rapport d'évaluation F3.20 Appréciation d'une situation pénale 					

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 novembre 2007.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean