

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Céline Ehrwein Nihan – La vie des enfants migrants non accompagnés a-t-elle la même valeur que la vie de nos propres enfants ?

Rappel

Vendredi 11 novembre, paraissait dans le journal 24 Heures un article se faisant l'écho de la situation dramatique qui règne dans les foyers pour mineurs non accompagnés (MNA) du canton :

- des adolescents entre treize et dix-sept ans,
- issus de cultures différentes,
- ayant vécu des expériences traumatiques extrêmes (bombardements, tortures, intimidations, décès sous leurs yeux de leurs proches ou de leurs compagnons de voyage, etc.),
- souffrant pour la majeure partie d'entre eux — du fait de ces expériences — de troubles psychiques importants,
- en perte totale de repères, sans famille, sans proche,
- encadrés le jour par une équipe d'éducateurs et d'éducatrices laminée, réduite au minimum, et gardés la nuit par du personnel privé de sécurité.

En clair : un éducateur ou une éducatrice pour vingt enfants dans les foyers MNA, alors que l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) en annonce un pour six et que les foyers du Service de protection de la jeunesse (SPJ) en comptent un pour deux. Une situation de tension pour les éducateurs et les éducatrices qui a conduit à la crise actuelle du foyer de Chamby, privé d'éducateurs et d'éducatrices pendant les week-ends du mois de novembre.

Voilà le contexte dans lequel plusieurs de ces enfants ont tenté de mettre fin à leurs jours.

De fait, la situation décrite par 24 Heures n'est pas entièrement nouvelle. Depuis plusieurs mois, différentes personnes en lien avec ces jeunes ont tenté d'actionner la sonnette d'alarme. Visiblement en vain. Se pose, dès lors, la question de savoir comment nous en sommes arrivés là et surtout ce qui a été entrepris récemment ou ce qu'il est prévu d'entreprendre à court terme pour permettre à la fois :

- aux éducateurs et aux éducatrices de faire leur travail dans de bonnes conditions et
- à ces enfants de grandir et de se développer le plus sainement et sereinement possible.

Ainsi, sachant que :

- l'absence de présence familiale et le vécu d'expériences traumatiques accroissent la vulnérabilité des adolescents et les rend d'autant plus sujets au risque de développement de comportements agressifs et auto-agressifs,
- les proches de personnes ayant tenté de se donner la mort (ici essentiellement le personnel socio-éducatif, ainsi que les autres enfants) sont elles-mêmes plus fortement sujettes à la dépression et au risque suicidaire (effet de contagion),
- un manque récurrent de personnel lié à une surcharge de travail, à des absences pour maladie ou à des démissions accroît la pression sur les collaboratrices et les collaborateurs encore en place,
- la non-prise en charge de cette problématique aujourd'hui produira une explosion des coûts sociaux, humains et financiers à long terme,

nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Existe-t-il des normes qui définissent le type d'aménagement, l'organisation (par âge notamment), et la taille des infrastructures destinées à accueillir les MNA dans notre canton, ainsi que le taux d'encadrement socio-éducatif auquel ils ont droit ? Si oui, quelles sont ces normes ? Sont-elles effectivement différentes de celles appliquées dans les foyers du SPJ

comme l'affirme l'article de 24 Heures ? Sont-elles les mêmes pour le jour et pour la nuit ?

2. Quel est à ce jour le taux d'encadrement socio-éducatif effectif dans les différents foyers MNA du canton ? Combien d'éducatrices et d'éducateurs sont actuellement à l'arrêt ou non encore remplacés ?

3. Quelles sont les mesures concrètes mises en place par le Conseil d'Etat et l'EVAM pour répondre aux besoins en matière d'encadrement socio-éducatif :

- engagement de personnel socio-éducatif supplémentaire,
- mesures de soutien (supervision, formation, etc.) au personnel socio-éducatif actuellement en place,
- moyens mis à dispositions pour offrir aux enfants des activités récréatives (sport, ateliers de cuisine, de musique, etc.)

4. Quelles sont les mesures concrètes supplémentaires mises en place par le Conseil d'Etat et l'EVAM pour accompagner sur le plan psychologique et affectif les jeunes MNA qui ont tenté de se donner la mort et leurs camarades de foyers ?

- Un traitement des troubles post-traumatiques et un suivi des risques de récurrences suicidaires ont-ils été mis en place ?
- Si oui :
 - par quelle(s) instance(s) ce traitement et ce suivi sont-ils réalisés (SUPEA, etc.) ?
 - selon quelles modalités et pour quelle durée ?

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite exposer les évolutions majeures qui ont caractérisé la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) dans notre canton, à partir de 2015.

Les MNA sont des demandeurs d'asile qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité et dont le représentant légal ne se trouve pas sur territoire suisse. En raison de la minorité de ces personnes, les autorités ont une responsabilité particulière à leur égard. En effet, conformément à l'article 20 de la Convention relative aux droits de l'enfant " *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial (...) a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat* ".

Dès l'attribution du MNA au canton, la Justice de paix prononce une mesure de curatelle. En règle générale, un mandat de curatelle est confié à l'Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP), sauf présence, parfois, d'un membre de la famille proche.

C'est donc l'OCTP qui représente légalement l'enfant.

La loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) précise la mission de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) relative aux MNA :

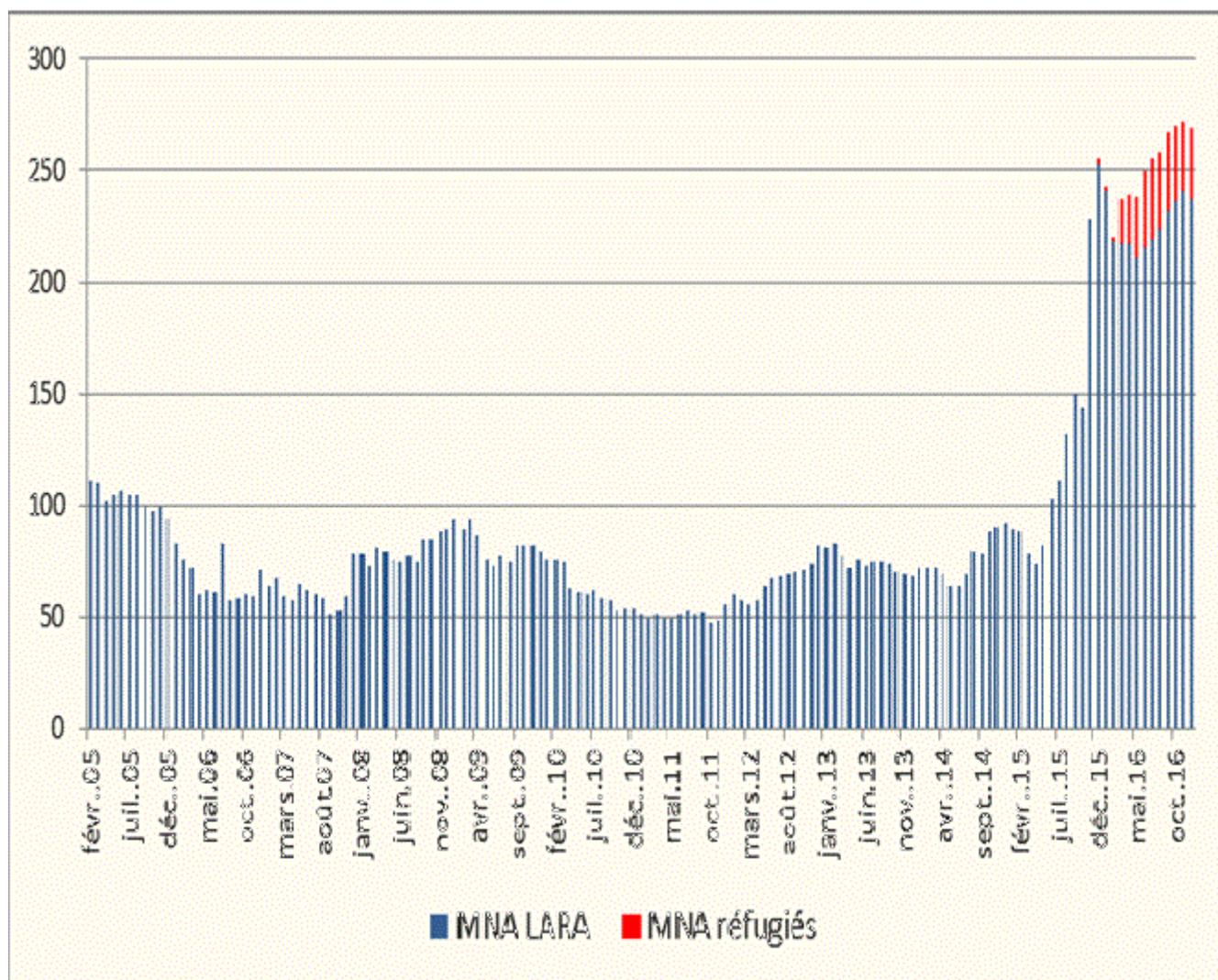
Art. 45 Hébergement

1 L'établissement gère, en conformité avec les exigences de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, des structures adaptées à la prise en charge des mineurs non accompagnés placés par l'Office des curatelles et tutelles professionnelles, quel que soit leur statut.

Art. 46 Collaboration avec le département en charge de la protection de la jeunesse

1 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.

Depuis la création du foyer MNA de l'avenue du Chablais à Lausanne, en avril 2006, l'effectif de MNA dans le canton a toujours oscillé entre 50 et 100, jusqu'à fin mai 2015. A partir de juin 2015, une brusque augmentation est intervenue, pour atteindre 150 fin septembre et 250 fin décembre. Fin 2016, l'effectif était de 237 MNA relevant de l'EVAM (personnes en procédure, au bénéfice d'un permis F [non réfugiés], déboutés).



Graphique 2005 - 2016

Il faut y ajouter les MNA ayant obtenu le statut de réfugié (permis B ou F) et qui ne relèvent plus de la compétence de l'EVAM. Compte tenu de l'absence d'autres solutions pour la prise en charge de ces enfants, le Conseil d'Etat, par décision du 12 octobre 2016, a chargé l'EVAM de les héberger, les encadrer et les assister. Ainsi, au 31 décembre 2016, l'EVAM hébergeait dans ses foyers pour MNA 32 mineurs ne relevant plus de son mandat. Le total de MNA pris en charge par l'établissement était donc de 269.

Au 31.01.2017, le nombre total de MNA était de 238 (dont 29 avec statut de réfugié).

Face à cette situation, et compte tenu de la nécessité impérieuse, dans l'immédiat, d'assurer à tous les MNA un environnement sûr, un lit et un toit, des repas, et enfin, un encadrement éducatif dans la durée, l'EVAM a, dès l'été 2015, commencé à mettre en place des foyers MNA supplémentaires.

Aujourd'hui (31.01.2017), l'EVAM dispose de quatre foyers MNA totalisant 203 places. Ces structures hébergent 188 mineurs. Il dispose également de trois appartements de transition (9 places). Ces appartements offrent des places en collocation à des jeunes approchant de la majorité, avec un encadrement éducatif. Ils sont destinés à faciliter la transition vers l'autonomie et la majorité.

L'évolution des charges dans le budget de l'EVAM consacrées spécifiquement aux foyers MNA est la suivante :

Budget 2015 : CHF 2'203'000

Réel 2015 : CHF 2'994'000

Budget 2016 : CHF 4'389'000

Réel 2016 : CHF 7'953'000

Budget 2017 : CHF 9'800'000

Budget 2017 + dotation supplémentaire : CHF 10'671'000

La mise en place des foyers additionnels dans un très bref laps de temps ne s'est pas faite sans difficultés, d'autant plus que l'EVAM devait faire face pendant la même période (deuxième moitié 2015) à une très forte augmentation du nombre de demandes d'asile en général, générant un besoin de 1300 places d'hébergement supplémentaires en quelques mois.

Outre la difficulté de trouver des bâtiments adaptés à la création de foyers pour MNA, il s'agissait également de constituer les équipes de professionnels pour assurer la prise en charge des jeunes. L'EVAM a ainsi procédé à des dizaines de recrutements d'éducateurs. Il a également recruté – en interne – trois chefs d'équipes supplémentaires. Néanmoins, le recrutement de personnel qualifié prend un certain temps, raison pour laquelle les équipes n'ont jamais été au complet pendant cette période de croissance continue.

Les foyers pour mineurs non accompagnés sont par ailleurs dotés d'autres personnels : intendants, surveillants, personnes en charge de la distribution des repas. Pour la surveillance, l'EVAM fait appel aussi bien à son propre personnel qu'à des sociétés de surveillance externes, conformément à l'article 33 alinéa 1 LARA.

La prise en charge et le suivi des MNA repose en outre sur les professionnels de la santé dans les structures ordinaires : Unité de soins aux migrants (USMi), Hôpital de l'enfance (HEL), Division interdisciplinaire de santé des adolescents (DISA), Service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA), et autres. L'ensemble de ces acteurs s'est également vu confronté à des défis considérables suite à l'augmentation très importante du nombre de MNA.

Le 11 janvier 2017, le Conseil d'Etat a décidé d'allouer des ressources supplémentaires à l'EVAM pour la prise en charge des MNA, correspondant à 8.25 équivalent temps plein (ETP) d'éducateurs additionnels. De ce fait, aujourd'hui, les recrutements se poursuivent.

Réponses aux questions

1) Existe-t-il des normes qui définissent le type d'aménagement, l'organisation (par âge notamment), et la taille des infrastructures destinées à accueillir les MNA dans notre canton, ainsi que le taux d'encadrement socio-éducatif auquel ils ont droit ? Si oui, quelles sont ces normes ? Sont-elles effectivement différentes de celles appliquées dans les foyers du SPJ comme l'affirme l'article de 24 Heures ? Sont-elles les mêmes pour le jour et pour la nuit ?

Les bases légales sur lesquelles le Service de la protection de la jeunesse (SPJ) s'appuie, en tant qu'autorité de surveillance, sont les suivantes:

- les articles 13 à 15 de l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) du 19 octobre 1977 (RS 211.222.338)
- les articles 80 à 82 du Règlement d'application du 5 février 2005 de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin) (RS 850.41.1)

Il n'existe pas de normes qui définissent le type d'aménagement, l'organisation (par âge notamment) ou la taille des structures destinées à accueillir les MNA dans le canton de Vaud.

Le SPJ se base sur son expérience de pilotage du parc institutionnel de la Politique socio-éducatif (PSE) et sur les directives de l'Office fédéral de la Justice (OFJ).

Encadrement éducatif :

Selon l'art.15b OPE, l'autorisation d'exploiter ne peut être délivrée que si l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre de pensionnaires.

Les exigences en termes de dotation (10 ETP pour 42 MNA) ont été calculées par le SPJ à partir:

- de l'exposé des motifs de la loi cantonale sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA), à savoir que la dotation des foyers MNA devait être supérieure à celle des foyers EVAM pour adultes mais inférieure à celle des foyers SPJ.

- d'une simulation d'encadrement éducatif hebdomadaire minimal permettant d'une part, une présence éducative de 3 à 5 éducateurs, selon le nombre de MNA accueillis, sur les temps forts de la journée (lever, repas, retour de l'école et formation, soirées) et d'autre part une prise en charge individualisée (travail de référence et accompagnement sur l'extérieur).

La dotation est légèrement supérieure pour les foyers de plus petites tailles (Chablais et Chamby). Elle tient compte de la prise en charge des MNA les plus jeunes et du fait qu'une taille plus petite des équipes nécessite une dotation légèrement supérieure pour pallier les absences (maladie, vacances, etc.).

- des exigences de dotation minimale posées par l'OFJ, à savoir 4,6 ETP pour 1 groupe de 10 mineurs, y compris direction et veilleur. Ces normes minimales OFJ s'appliquent à des foyers d'éducation spécialisée ayant, entre autres, comme mission de travailler avec les parents à la réhabilitation des compétences parentales. Cela n'est pas le cas dans les foyers MNA et cela explique la différence de dotation entre les foyers MNA et les foyers de la PSE.

En effet, si l'on se base sur le foyer du Chablais de 42 places (10 ETP) et que l'on ajoute la part de direction (responsable de

foyer) et les ETP d'encadrement de nuit à la dotation éducative exigées par le SPJ, la dotation totale est de : 4,42 ETP pour 10 MNA (2,38 MNA éducateurs, 0,24 responsable de foyer (part proportionnelle), 1,8 ETP encadrement de nuit).

Une prolongation de la présence éducative en soirée a été demandée à l'EVAM, soit la présence de 2 éducateurs jusqu'à 22h30 et 1 éducateur jusqu'à 23h30.

En ce qui concerne l'encadrement de nuit, le SPJ demande que seul du personnel de surveillance engagé par l'EVAM assure la prise en charge nocturne des MNA et que le cahier des charges des surveillants soit adapté à l'encadrement de cette population spécifique. Le SPJ demande également que les surveillants reçoivent une formation complémentaire liée à la prise en charge de mineurs.

Organisation de la prise en charge et taille :

L'OFJ exige une prise en charge éducative par groupe de maximum 10 mineurs. Une institution de la PSE peut accueillir, selon les besoins, entre 8 et 40 mineurs.

Au niveau du parc institutionnel de la PSE, la prise en charge est définie selon trois tranches d'âge:

0-6 ans : foyer petite enfance

6-16 ans : foyer âge scolaire

14-18 ans : foyers adolescent

En ce qui concerne les MNA, les recommandations faites par le SPJ à l'EVAM sont de réfléchir à l'amélioration de la prise en charge dans les foyers de grande taille par une organisation par groupe de vie, par étage ou par phase. Le SPJ se met à disposition pour mener ces réflexions avec l'EVAM, tout comme il est disponible pour réfléchir à la prise en charge spécifique des MNA les plus jeunes (12-14 ans) nécessitant un encadrement plus important.

2) Quel est à ce jour le taux d'encadrement socio-éducatif effectif dans les différents foyers MNA du canton ? Combien d'éducateurs et d'éducatrices sont actuellement à l'arrêt ou non encore remplacés ?

La situation dans les quatre foyers au 31 janvier 2017 était la suivante (hors appartements de transition [1.5 ETP]) :

Foyer	Av. du Chablais 49 Lausanne	Rue du Chasseron 1 Lausanne	Chamby Montreux	Crissier
Nombre de MNA	41	44	32	71
Dotation (après décision du CE du 11.01.2017)	10.7	11	9.3	18.8
Capacité	42	45	36	80
Postes non pourvus au 31.01.2017	3.1		2.3	4.5
Postes pourvus	7.6	11.2	7	14.3
Absences temporaires (arrêts maladie, accidents, congés maternité)		1	1	1.6
Personnel en activité	7.6	10.2	6	12.7
Taux d'encadrement effectif (nombre d'enfants par ETP d'éducateur)	5.4	4.3	5.3	5.6

Tableau

Comme indiqué plus haut, actuellement, les recrutements se poursuivent. La décision du Conseil d'Etat du 11 janvier 2017, allouant 8.25 ETP supplémentaires, a conduit à la mise au concours de ces postes.

3) Quelles sont les mesures concrètes mises en place par le Conseil d'Etat et l'EVAM pour répondre aux besoins en matière d'encadrement socio-éducatif :

- engagement de personnel socio-éducatif supplémentaire,
- mesures de soutien (supervision, formation, etc.) au personnel socio-éducatif actuellement en place,
- moyens mis à dispositions pour offrir aux enfants des activités récréatives (sport, ateliers de cuisine, de musique, etc.)

Au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de MNA à prendre en charge, et de la création des foyers additionnels, l'EVAM a mis au concours des postes supplémentaires d'éducateurs. Le budget 2015 (un seul foyer MNA et un appartement de transition au budget) prévoyait 9 ETP d'éducateurs. Aujourd'hui (31.01.2017), l'EVAM compte 41.6 ETP d'éducateurs dans les foyers MNA (y compris 1.5 ETP pour les appartements de transition) et vise 51.65 ETP une fois les recrutements terminés.

Trois des quatre équipes d'éducateurs sont au bénéfice de mesures de supervision d'équipe. La même mesure est en train d'être mise en place pour l'équipe du quatrième foyer, le dernier créé.

Le concept éducatif de l'EVAM dans les foyers MNA favorise l'accès des jeunes à des activités externes, en groupe. Un grand nombre de jeunes est ainsi inscrit dans des clubs de sport, de danse, etc. Les inscriptions, ainsi que d'éventuels besoins en matériel sont pris en charge par l'EVAM, dans le cadre de certaines limites, bien entendu.

Les week-ends, les éducateurs proposent régulièrement des activités aux jeunes, tels que balades, piscine, patinoire, etc. Des activités cuisine, ou d'autres activités d'intérieur peuvent également être organisées.

Autour de chaque foyer MNA, des groupes de bénévoles sont aujourd'hui actifs. En fonction de leurs envies et de leurs compétences, les bénévoles peuvent proposer des activités ludiques ou culturelles (p.ex. cours de musique dans un foyer).

Finalement, l'action parrainage, mise en place par les églises vaudoises (EERV et Eglise catholique) rencontre un grand succès auprès des jeunes. Elle permet au mineur, deux à quatre fois par mois, de passer du temps avec une famille résidente et de partager ses activités de loisir.

4) Quelles sont les mesures concrètes supplémentaires mises en place par le Conseil d'Etat et l'EVAM pour accompagner sur le plan psychologique et affectif les jeunes MNA qui ont tenté de se donner la mort et leurs camarades de foyers ?

- Un traitement des troubles post-traumatiques et un suivi des risques de récurrences suicidaires ont-ils été mis en place ?

- Si oui :

- par quelle(s) instance(s) ce traitement et ce suivi sont-ils réalisés (SUPEA, etc.) ?

- selon quelles modalités et pour quelle durée ?

Le Chef du Département de la santé et de l'action sociale (CDSAS) a donné mandat au Médecin cantonal de constituer un groupe de travail qui a pour tâche d'identifier les compétences et les ressources nécessaires pour améliorer la prise en charge médico-sociale des MNA et limiter les risques. Ce groupe de travail réunit toutes les structures médico-sociales, y compris scolaires impliquées dans la prise en charge et l'encadrement des MNA : EVAM, OCTP, SPJ, HEL, PMU, DISA, SUPEA, Unité Psy & Migrants, Fondation de Nant, Centre de ressources pour élèves allophones (CREAL), Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), Pédopsychiatres privés. L'EVAM participe activement à la recherche de solutions dans le cadre de ce groupe de travail.

Par la suite, il s'agira également pour le groupe de travail de se pencher sur la continuité de la prise en charge de ces jeunes dès lors qu'ils deviennent adultes. Cette question nécessitera que le SPAS/CSIR intègre également le groupe de travail.

Les premières propositions de ce groupe de travail ont été présentées début mars 2017 au CDSAS. Elles comprennent notamment un renforcement du dispositif de soins par l'intervention, dans chaque secteur concerné (centre et est) d'une équipe mobile spécifiquement dédiée, qui notamment interviendra dans les foyers.

Les MNA qui ont fait une tentative de suicide, ont été pris en charge à l'hôpital de l'enfance ou au CHUV. Un suivi a été organisé dans les consultations ambulatoires du SUPEA avec si nécessaire l'intervention de l'équipe mobile du SUPEA. La durée du suivi dépend de la situation et de la motivation du jeune. Sur les 8 personnes concernées, 5 sont encore suivies. Les autres ont soit refusé le suivi soit l'ont interrompu car elles estiment ne pas avoir besoin de soins psychiatriques. Il s'agit d'un droit fondamental qui doit être respecté. Il est néanmoins prévu que les équipes mobiles spécifiquement dédiées rencontrent ces jeunes dans leur milieu naturel afin de développer un lien permettant la prise de conscience de leurs besoins de soins et favorisant l'adhésion au suivi (approche motivationnelle).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 mars 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean