



**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Joëlle Minacci et consorts au nom d'Ensemble à gauche et POP - Comment mettre en œuvre une politique de protection et d'accompagnement socio-éducatif des MNA? (24\_INT\_68)**

*Rappel de l'intervention parlementaire*

Début 2024, une analyse externe sur la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) par l'Établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) menée par Takt consulting Sàrl était publiée. Un rapport critique qui met en exergue que l'accompagnement socio-éducatif des mineurs requérants d'asile fait défaut et que le contrôle exercé par l'Etat est insuffisant<sup>1</sup>.

Selon l'expertise, l'EVAM met en œuvre une politique essentiellement migratoire au détriment d'une politique de protection des mineurs. Elle met en évidence une problématique structurelle de fond, qui impacte la prise en charge des mineurs dans son ensemble. Les deux expertes soulignent que l'EVAM n'applique pas la politique socio-éducative cantonale et agit ainsi « dans l'irrespect de la loi sur la protection des mineurs et de l'ordonnance sur le placement d'enfants ».

Il est par ailleurs décrit que l'organisation de l'hébergement ne répond pas aux besoins d'accompagnement et de stabilité des mineurs, de par les nombreux déplacements de ceux-ci ainsi que le manque de temps nécessaire à disposition des professionnels dans le suivi des situations.

Dans un article du 24heures<sup>2</sup>, une personne de l'équipe éducative explique : « On se retrouve parfois avec des gamins de 14-15 ans, considérés comme autonomes, qui intègrent les appartements de transition et doivent se prendre en charge comme des adultes. Il y a régulièrement des décompensations. Certains partent en vrille et deviennent violents à cause de ces changements trop rapides (...). On nous pousse à les autonomiser et à les occuper par des activités à n'en plus finir, mais leur besoin d'être écouté individuellement n'est pas pris en compte. »

C'est aussi la composition de la hiérarchie qui fait l'objet d'une "forte insatisfaction" malgré le fait que les cadres soient « fortement investis dans leur mission », en particulier à cause d'un recours massif à du personnel sans formation sociale ni ancrage local. Au niveau des équipes, le personnel frontalier est passé de 34 équivalents plein-temps en 2021 à environ 200 aujourd'hui<sup>3</sup> avec un recours excessif au personnel intérimaire et ne disposant pas de formation sociale non plus. Un phénomène qui s'explique par la difficulté à recruter du personnel local et formé du fait de conditions de travail éprouvantes, une situation sur laquelle le SSP alerte les autorités depuis 2017<sup>4</sup>. Une grève avait d'ailleurs été menée en 2018 par le personnel de l'EVAM, conduisant à la mise en place d'un concept socio-éducatif qui a été enterré unilatéralement par la directrice du domaine MNA à l'EVAM dès sa mise en oeuvre<sup>5</sup>. Ainsi, la forte augmentation de mineurs non accompagnés depuis 2019 (un nombre multiplié par 10) qui a mis le secteur sous une forte pression n'explique pas à elle seule les constats de l'audit.

L'audit relève encore une surveillance par l'Etat « incomplète, car elle ne couvre pas les aspects d'efficacité et de conformité, encore moins les aspects socio-éducatifs ». Il suggère que le contrôle soit partagé entre le Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) et la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ). Le SSP demande pour sa part à l'Etat "que les mineurs non accompagnés soient pris en charge dans les foyers pour enfants en difficulté, gérés par la Protection de la jeunesse" <sup>6</sup> et donc traités à égalité avec les autres enfants, indépendamment de leur statut.

L'audit débouche sur 46 recommandations, dont 31 sont urgentes à très urgentes. Le Conseil d'Etat a annoncé une série de mesures visant à répondre à celles-ci. Mais le SSP explique dans un communiqué<sup>7</sup>: "alors que le Conseil d'Etat assure, dans son communiqué de presse mais également dans sa communication au SSP, vouloir mettre en œuvre les recommandations du rapport, le Directeur de l'EVAM a déjà annoncé par e-mail à l'ensemble de son personnel, remettre en question la validité du rapport comme de ses résultats, qu'il considère comme « objectivement erronés ou incomplets, [basés] sur des hypothèses que nous ne partageons pas ». En annonçant la publication de l'analyse, il informe ainsi ses collaborateurs et collaboratrices, à contre-courant des déclarations du Conseil d'Etat, que « les recommandations ne seront pas mises en œuvre », semant ainsi une confusion totale au sein du personnel ». Le SSP rappelle également que l'EVAM a déjà fait l'objet d'un suivi du Conseil d'Etat et de la DGEJ pour non-respect des cadres légaux et normatifs cantonaux et fédéraux en matière d'accueil de mineurs en 2018 et soumis à un suivi pour une mise en conformité de la DGEJ, respectivement de son Unité de surveillance (UPPEC).

J'ai donc l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Le Conseil d'Etat valide-t-il la situation décrite par l'audit ainsi que les 46 recommandations ?
2. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport au mail envoyé par la direction de l'EVAM au personnel?
3. Le Conseil d'Etat va-t-il prendre des mesures sur l'ensemble des 46 recommandations ?
4. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il appliquer la politique socio-éducative cantonale dans le cas de l'accompagnement des MNA?
5. Des mesures telles que des ressources supplémentaires pour renforcer la surveillance sur les foyer MNA ou une réponse aux difficultés de recrutement du personnel vont-elles être mises en oeuvre ?
6. Que pense le Conseil d'Etat de la proposition que les MNA soient pris en charge dans les foyers gérés par la DGEJ?
7. Face aux manquements répétés démontrés par l'EVAM dans sa prise en charge des MNA, et la mise en échec du précédent dispositif de mise en conformité et de surveillance, le Conseil d'Etat considère-t-il que l'EVAM reste un partenaire fiable pour la prise en charge de mineurs ?

<sup>1</sup> [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/accueil/fichiers\\_pdf/2024\\_f%C3%A9vrier\\_actus/Analyse\\_Takt\\_domaine\\_MNA\\_EVAM\\_cav.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2024_f%C3%A9vrier_actus/Analyse_Takt_domaine_MNA_EVAM_cav.pdf)

<sup>2</sup><https://www.24heures.ch/asile-un-audit-accable-le-traitement-des-mineurs-par-levam-593193539013>

<sup>3</sup><https://www.24heures.ch/asile-un-audit-accable-le-traitement-des-mineurs-par-levam-593193539013>

<sup>4</sup><https://vaud.ssp-vpod.ch/news/2024/dossier-mna-levam-se-moque-du-conseil-detat/>

<sup>5</sup><https://vaud.ssp-vpod.ch/news/2024/dossier-mna-levam-se-moque-du-conseil-detat/>

<sup>6</sup> <https://www.24heures.ch/asile-un-audit-accable-le-traitement-des-mineurs-par-levam-593193539013>

<sup>7</sup><https://vaud.ssp-vpod.ch/news/2024/dossier-mna-levam-se-moque-du-conseil-detat/>

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève en préambule que la personne mineure non accompagnée (MNA) est une personne migrante qui a moins de 18 ans et qui n'est pas accompagnée d'un parent ou d'un adulte responsable d'elle, selon la loi. La personne MNA suit le même parcours administratif que celui de toute personne adulte demandant l'asile. Or, en raison de son statut de mineure, elle a droit à des mesures spéciales de protection. Une « personne de confiance » est nommée pour s'occuper, jusqu'à sa majorité, du suivi de sa procédure et de ses démarches durant son séjour en Suisse.

Dans le Canton de Vaud, le service de la population (SPOP) annonce à la justice de paix l'arrivée sur sol vaudois de toute MNA. Celle-ci nomme alors ad personam un curateur ou une curatrice professionnel.le du Service des curatelles et tutelles professionnelles, service rattaché au Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), qui agit comme représentant légal et personne de confiance à l'égard du/de la MNA.

Ces dernières années, le nombre de MNA pris en charge par le Canton de Vaud a connu une croissance exponentielle, passant de 42 jeunes en 2019 à 382 à fin 2023. Ce contexte a conduit l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) à développer le nombre et le type des sites d'hébergement pour cette population particulièrement vulnérable, jusqu'à atteindre aujourd'hui 20 structures dédiées ainsi que des appartements. Dans le même temps, les effectifs de personnel du domaine MNA de l'EVAM ont été multipliés par 5, pour atteindre aujourd'hui plus de 250 collaborateurs. Ce qui a permis, au plus fort de la crise, d'accueillir et d'accompagner tous les jeunes confiés.

Il convient en outre de rappeler que le Canton a dû faire face à un afflux historique de personnes en quête d'une protection provisoire depuis le début du conflit armé en Ukraine. Les efforts des services susmentionnés se sont dès lors concentrés en priorité sur la mise en place de solutions d'urgence, afin qu'aucune de ces personnes ne se retrouve sans hébergement tout en incluant sans cesse l'aspect socio-éducatif pour les MNA.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et de l'analyse objective et approfondie du rapport et de ses conclusions, il convient de souligner que la sécurité, l'accompagnement et la prise en charge de l'ensemble des MNA ont été assurés pendant toutes ses années. Cette affirmation ne se fait pas au détriment de la ferme volonté du Gouvernement, partagée par tous les acteurs, d'apporter des améliorations substantielles, en se basant sur les observations et recommandations ressortant du rapport.

### 1. Le Conseil d'Etat valide-t-il la situation décrite par l'audit ainsi que les 46 recommandations ?

Le Conseil d'Etat a pris acte de l'analyse conduite et des recommandations formulées. La délégation du Conseil d'Etat pour les MNA, constituée de la cheffe du DEIEP et du chef du DJES, a donné mandat aux responsables des trois entités concernées, à savoir la DGEJ, l'EVAM et le SCTP qui constituent le groupe stratégique, d'élaborer une feuille de route ayant pour objectif de :

- revoir la gouvernance globale de l'accueil des MNA, ainsi que l'organisation et la structure du domaine MNA ;
- adapter le concept socioéducatif, afin d'en faciliter l'usage au sein des foyers de l'EVAM et prévoir une prise en charge spécifique des jeunes filles MNA ;
- renforcer le rôle et les moyens de surveillance de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) en conformité avec le cadre légal ;
- s'assurer que le parcours de vie du MNA soit au centre de la pratique en adaptant le dispositif disciplinaire et en renforçant le rôle des représentants légaux dans les différentes décisions concernant les MNA ;
- repenser le concept d'accompagnement et d'autonomisation des jeunes vers la majorité.

La feuille de route, validée par la délégation du Conseil d'Etat, opérationnalise la mise en œuvre de ces orientations. Sur la base des recommandations de l'analyse, elle :

- identifie les axes qui nécessitent d'être traités, sous forme d'objectifs, ainsi que les mesures à réaliser ;
- les ordonnance selon une logique thématique et chronologique ;
- formule ainsi des objectifs, qui seront encore affinés progressivement en cours de route ;

- détermine un calendrier ;
- sert de support à l'organisation du travail et de référentiel pour le suivi par les instances de gouvernance.

La feuille de route se décline en cinq axes, à savoir :

1. décrire la vision commune de la DGEJ, du SCTP et de l'EVAM de la protection, l'accompagnement et la prise en charge des MNA, en se référant au cadre légal et aux référentiels existants ;
2. mettre en place des mécanismes efficaces de collaboration entre tous les acteurs ;
3. élaborer des concepts socio-éducatifs adaptés aux différentes structures pour les MNA ;
4. s'assurer que l'organisation du domaine MNA soit propice à favoriser la qualité de l'accompagnement des jeunes, et agile face aux défis liés aux réalités migratoires ;
5. assurer une surveillance effective des Structures pour MNA par la DGEJ, conformément aux exigences légales.

44 des 46 recommandations du rapport seront traitées dans le cadre de ces travaux. Deux recommandations ne relèvent pas de la compétence du groupe stratégique et ne sont donc pas traitées dans le cadre de la feuille de route. La réponse à la question 3 ci-dessous donne davantage d'informations à ce sujet.

La mise en œuvre de la feuille de route, progressive, s'étalera jusqu'en été 2025. Le suivi des travaux sera assuré par un groupe de suivi constitué des secrétariats généraux du DEIEP et du DJES, sous la conduite de la délégation du Conseil d'Etat.

## **2. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport au mail envoyé par la direction de l'EVAM au personnel ?**

Le Conseil d'Etat rappelle, en premier lieu, que la mission confiée au mandataire externe en charge de l'analyse consistait à proposer et formuler auprès des mandants, sur la base d'une étude centrée sur 3 structures MNA identifiées, un certain nombre de propositions et recommandations. Comme pour toute analyse, ces recommandations n'ont naturellement pas vocation à s'appliquer en se substituant aux autorités de tutelle ou à l'EVAM, mais bien à en éclairer le cheminement et les décisions des mandats.

Cette démarche itérative, qui doit également tenir compte des réponses apportées par l'EVAM, s'avère d'autant plus nécessaire que l'analyse menée portait sur la période de novembre 2022 à octobre 2023, ce qui peut expliquer, comme l'a du reste explicité le directeur de l'EVAM, que certains éléments ne soient déjà plus d'actualité au regard, notamment, de l'afflux MNA en cours depuis 2023.

Dans son interpellation, Madame la députée Minacci reprend, comme elle l'indique, les communiqués du syndicat SSP Vaud aux termes desquels, selon le syndicat, le directeur de l'EVAM donnerait des signes d'obstruction en indiquant que « *les recommandations ne seront pas mises en œuvre* ».

Toutefois, il ressort de la communication interne à l'EVAM du 2 février 2024, à laquelle il est fait référence, que la phrase citée ne s'arrête pas à la citation relevée par la députée, mais poursuit ainsi :

*« Les recommandations ne seront pas mises en œuvre telles quelles dans leur globalité. Un groupe de travail auquel l'EVAM participera sera prochainement constitué pour élaborer une feuille de route à cet égard, feuille de route qui sera ensuite validée par les deux chefs de département ».*

Ce faisant, le directeur de l'EVAM rappelle que les recommandations du mandataire s'inscrivent dans une démarche plus globale d'une feuille de route conjointement menée par les deux départements, dont elles constituent la base. Autrement dit, il y a lieu d'y constater l'explication adéquate faite à destination des collaborateurs de l'EVAM, de la suite du déroulé de la démarche.

### **3. Le Conseil d'Etat va-t-il prendre des mesures sur l'ensemble des 46 recommandations ?**

La feuille de route traite 44 des 46 recommandations. Toutes les thématiques seront traitées dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la feuille de route, et les mesures concrètes qui en découleront.

Deux recommandations, du ressort du Conseil d'Etat, n'ont pas été traitées dans le cadre de la feuille de route, à savoir :

***Recommandation 26 : « Redéfinir l'autorité de tutelle de l'EVAM en osant, par exemple, déterminer une co-référence interdépartementale pour le domaine MNA »***

En vertu de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA), le département en charge de l'asile est chargé des relations avec l'établissement et contrôle l'activité de ce dernier. Pour ce qui est de la prise en charge des MNA, la LARA renvoie à la LProMin. Puisque l'exploitation des structures de l'EVAM qui sont dédiées à l'accueil des MNA est soumise à l'autorisation de la DGEJ, force est de constater que la législation en vigueur prévoit déjà une sorte de double tutelle. En conséquence, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas proposer de modifications légales.

Il est en revanche pertinent de clarifier les rôles respectifs, et les mécanismes de collaboration entre les départements, les services de l'Etat, et l'EVAM, établissement de droit public autonome et de se concentrer sur l'expérience développée et acquise jusqu'à présent pour améliorer le dispositif dans le sens des recommandations formulées.

***Recommandation 27 : « Instaurer, comme pour les institutions privées subventionnées, une forme de « Conseil de Fondation » pour l'EVAM, constitué de personnes internes et externes à l'administration cantonale... »***

Le Conseil d'Etat a décidé de ne pas proposer de modification au mode de gouvernance de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants qui est inscrit dans les art. 9 ss LARA. En effet, l'EMPL LARA (2005/294), complété par les travaux en commission et la proposition complémentaire du Conseil d'Etat (création d'un établissement de droit public) renseigne en détail sur les raisons qui ont conduit le législateur à doter l'EVAM de deux organes, à savoir le directeur et l'organe de révision, et de ne pas recourir à un Conseil de fondation ou d'administration. L'argument principal résidait dans la nécessité d'un lien direct entre le directeur et le Conseil d'Etat, respectivement le chef de département, notamment en raison du champ d'activité politiquement hautement exposé. Ce constat est d'ailleurs à l'origine de la suppression du Conseil de Fondation de la FAREAS qui a précédé l'EVAM. Les raisons ayant conduit le législatif, en 2006, à adopter ces dispositions sont toujours pertinentes.

De plus, le Conseil d'Etat constate qu'il existe un Comité d'audit qui veille à la qualité de la gouvernance, à la fiabilité des processus de gestion des risques et à l'efficacité des contrôles mis en place au sein de l'EVAM ainsi qu'à l'autonomie et indépendance de son service de la Gestion des risques et du contrôle interne. Il est composé du :

- directeur de l'EVAM ;
- chef du SPOP ;
- membre du secrétariat général du DEIEP, qui assume la présidence du Comité.

Le Comité est complété par un représentant du Contrôle cantonal des finances, qui siège avec voix consultative.

En revanche, il est pertinent de clarifier le rôle et la gouvernance du Comité d'audit.

### **4. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il appliquer la politique socio-éducative cantonale dans le cas de l'accompagnement des MNA ?**

La DGEJ est chargée de valider les concepts socio-éducatifs qui seront élaborés et de surveiller leur application. Ses moyens se verront renforcer dans cet objectif (1.5 ETP de chargés d'évaluation des milieux d'accueil) et son mandat sera clarifié dans le cadre de la feuille de route.

### **5. Des mesures telles que des ressources supplémentaires pour renforcer la surveillance sur les foyers MNA ou une réponse aux difficultés de recrutement du personnel vont-elles être mises en œuvre ?**

A ce stade, l'ensemble des moyens nécessaires pour la mise en œuvre de la feuille de route ne sont pas encore connus dans leur globalité. Il est en effet nécessaire, dans un premier temps, d'approfondir les différentes pistes,

de les traduire en plan d'actions, puis d'identifier dans quelle mesure leur réalisation nécessiterait d'éventuelles ressources supplémentaires, ponctuelles ou pérennes, respectivement pourrait conduire à des économies. A noter cependant que l'EVAM a créé un poste de chef-fe de projet à durée déterminée pour coordonner la mise en œuvre de la feuille de route.

#### **6. Que pense le Conseil d'Etat de la proposition que les MNA soient pris en charge dans les foyers gérés par la DGEJ ?**

Cette question n'est pas à l'ordre du jour. La DGEJ prend déjà en charge les MNA de moins de 14 ans, qui sont généralement placés dans des familles d'accueil, ainsi que les MNA à besoins spécifiques, dans la limite de ses capacités.

La prise en charge des MNA nécessite une fine compréhension du contexte migratoire et des traumatismes qui en découlent. Il serait erroné de penser qu'en attribuant la prise en charge des MNA à la DGEJ cela permettrait un accueil plus adapté que celui qui est mis en œuvre par l'EVAM. En effet, les taux d'encadrement et les normes qui s'appliquent sont les mêmes.

Le Conseil d'Etat préfère se concentrer sur l'expérience développée et acquise jusqu'à présent et améliorer le dispositif actuellement en œuvre.

A noter par ailleurs que les concepts socio-éducatifs qui devront être développés par l'EVAM devront répondre aux critères de la DGEJ en la matière et être validés par le Service. La surveillance sera également renforcée sur les foyers de l'EVAM. Ainsi, une uniformité avec la PSE de la DGEJ sera assurée.

La question reste cependant entière en ce qui concerne des MNA à besoins particuliers (sur le plan médical ou comportemental, en situation de handicap). Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les ressources et les compétences présentes dans les structures MNA de l'EVAM nécessitent d'être complétées pour permettre un accompagnement adéquat de mineurs présentant de telles situations, respectivement dans quelle mesure ces mineurs devront être orientés vers des structures spécialisées. Le manque de place dans les structures spécialisées devra être pris en compte. Cette réflexion se fera avec l'ensemble des acteurs dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route.

#### **7. Face aux manquements répétés démontrés par l'EVAM dans sa prise en charge des MNA, et la mise en échec du précédent dispositif de mise en conformité et de surveillance, le Conseil d'Etat considère-t-il que l'EVAM reste un partenaire fiable pour la prise en charge de mineurs ?**

En premier lieu, le Conseil d'Etat tient à rappeler que l'EVAM a dû faire face à une vague migratoire sans précédent depuis 2 ans. La population que l'Établissement doit prendre en charge est passée, à fin février 2022 d'un peu plus de 5'000 personnes à plus de 12'500 (chiffre d'avril 2024). L'EVAM a dû tripler son effectif. Il a également ouvert 30 sites d'hébergement collectif dans tout le canton. C'est plus d'un site par mois. En ce qui concerne les MNA, dans la même période, l'EVAM est passé de la gestion de deux sites à vingt. Les bénéficiaires étaient 71 à fin février 2022, ils sont aujourd'hui 453.

On soulignera que toutes les personnes qui ont été attribuées dans notre canton à l'EVAM ont trouvé un toit, des repas et une assistance dès les premières heures. Aussi, le Conseil d'Etat ne peut pas accepter les termes de « manquements répétés démontrés » utilisés par la députée. Par ailleurs, la prise en charge des MNA implique bien d'autres prestataires que l'EVAM, qui ont toutes et tous montré un fort engagement pour gérer l'augmentation massive du nombre de MNA arrivés dans le Canton de Vaud. Il s'agit notamment des curateurs/trices du SCTP, des enseignant-e-s de la DGEO et en particulier de l'Unité migration accueil, des services de médecine et de psychologie spécialisés dans les questions transculturelles. Toutes ces personnes ont garanti que les MNA puissent accéder à une scolarisation, à des cours de français, à des soins médicaux, à du soutien en matière de santé mentale, etc.

Comme dit plus haut, le Conseil d'Etat a eu connaissance de l'analyse et des recommandations. Compte tenu du rythme auquel l'EVAM a dû s'adapter et à la croissance décrite plus haut, il est normal de devoir revoir des procédures ou des processus de prise en charge. Une analyse est en cours auprès des services compétents de l'Etat et les recommandations qui seront jugées pertinentes et dans l'intérêt de ces jeunes seront mises en œuvre. L'EVAM reste donc un partenaire parfaitement fiable pour la prise en charge des mineurs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 26 juin 2024.

La présidente :

Le chancelier :

*C. Luisier Brodard*

*M. Staffoni*