

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Joëlle Minacci et consorts au nom Ensemble à gauche & POP – Sortir la protection de l'enfance de la gestion de l'urgence (22_INT_169)

Rappel de l'intervention parlementaire

Dans un article daté du 24 octobre 2022 (1), la RTS met en lumière différentes problématiques rencontrées dans le domaine de la protection de l'enfance. Les conditions d'accueil et d'accompagnement d'enfants vivant des situations familiales difficiles dans le Canton sont inquiétantes et méritent que le Conseil d'Etat y accorde une attention particulière.

En effet, les structures d'accueil sont saturées. Il manque des places dans tous les cantons romands, dans les foyers d'accueil à moyen-long terme, les foyers d'urgence et les familles d'accueil. Des mineurs se retrouvent ainsi sur des listes d'attente, parfois pendant plusieurs mois, dans un contexte familial dégradé et qui nécessiterait que ces enfants soient placés. Toujours selon la RTS, la pandémie du COVID-19 a provoqué une augmentation des situations familiales délicates et des états de détresse psychologique chez les mineurs. Même situation d'engorgement pour les familles d'accueil, ce qui avait conduit Vaud, Genève, Valais et Neuchâtel à mener une campagne de recrutement de nouvelles familles en 2021 (2).

En parallèle, les conditions de travail du personnel éducatif se sont, selon la RTS, détériorées, à tel point que les structures ont des difficultés à recruter des éducatrices et des éducateurs formés: pénibilités des horaires de travail, sous-effectifs, augmentation du nombre de burn-out, salaires vaudois en deçà de ceux proposés dans la plupart des autres cantons. Les syndicats sont inquiets, soulignant que les éducatrices et éducateurs se retrouvent à gérer des problèmes d'urgence qui les empêchent d'entrer dans un réel accompagnement des familles. L'augmentation des exigences de qualité des prestations ne s'accompagne pas des moyens nécessaires pour y répondre. À défaut d'améliorer le suivi et la protection des enfants menacés dans leur développement, ces nouvelles exigences augmentent encore la pression déjà accrue sur le personnel de la DGEJ et sur les structures d'hébergement. Confrontés à l'impossibilité de mener leur mission à bien, à l'absence de ressources, de places disponibles, de temps pour suivre chaque situation, ces professionnels subissent les pressions de leur hiérarchie, de la justice, du réseau et des familles avec la crainte de l'erreur, de l'omission grave, dont ils porteront seuls la responsabilité.

Dans le canton de Vaud, rappelons que la protection de l'enfance a été ébranlée par l'affaire dite "Rouiller". Le rapport issu de cette affaire mettait en avant des carences dans les moyens à disposition de la DGEJ et dans les outils de suivis et les prestations. Cette situation et l'échec du SPJ (devenu la DGEJ) à protéger des enfants pourtant suivis a choqué la population. Mais malgré les engagements politiques annoncés et les réorganisations qui ont suivi, il apparaît aujourd'hui que les moyens donnés pour l'accompagnement des situations de protection de l'enfance sont toujours insuffisants. En 2021, le personnel de la DGEJ avait dénoncé une situation de crise par la voix du syndicat SSP et alerté sur la nécessité que les moyens octroyés à la protection de l'enfance soient alignés sur les exigences de qualité et les engagements pris à la suite du Rapport Rouiller. Le personnel dénonçait des recommandations pour la plupart non mises en œuvre ou dotées insuffisamment en termes de moyens et leur crainte de voir de nouveaux drames survenir.

Actuellement, les moyens en personnel mais aussi en termes de prestations ne permettent pas d'intervenir en amont des situations d'urgence, d'éviter la dégradation des situations familiales, d'offrir un accompagnement adapté aux familles dès la détection des situations à risque ou encore d'offrir au corps professionnel des conditions de travail qui leur permette de tenir dans ce métier sur la durée. Souvent, l'absence de places disponibles ou simplement de temps à disposition pour entendre et suivre les familles conduit à des dégradations des situations au détriment des enfants et vont parfois pousser les professionnels à prendre plus tard des mesures plus contraignantes, délétères pour les familles et clairement plus coûteuses.

En regard de ces différents constats, je me permets de formuler au Conseil d'Etat les questions suivantes:

- 1. En moyenne, et sur une année, combien de mineurs sont en attente de mesures (hébergement ou ambulatoires, Espaces contacts, AEMO) sur le Canton et quelle est la durée des délais?*
- 2. Outre le nombre de places existantes, y a-t-il d'autres facteurs qui expliquent ces attentes (par exemple, des situations complexes/dégradées qui mettent en difficulté les foyers, une augmentation des troubles psychologiques et des problématiques combinées pour une même situation familiale, etc.) ?*
- 3. Qui porte la responsabilité des conséquences sur l'enfant, son développement, sa santé et sur sa famille lorsqu'une mesure n'est pas mise en œuvre ou tardivement faute de moyens, de la priorisation à faire en fonction des demandes et selon quels critères ?*
- 4. Quels sont les effets de ces temps d'attente pour qu'une famille ait accès à des prestations de soutien, et des mineurs une place en foyer, sur les situations familiales et sur la manière dont le corps professionnel peut répondre à ces situations (par exemple, renoncement à demander un droit de garde à la Justice sachant le manque évident de places et donc de faisabilité du projet) et quelles en sont les conséquences (sur le développement des enfants, sur le coût économique à cet engorgement des prestations, par exemple, en termes d'hospitalisations sociales faute de place en foyer)?*
- 5. Comment se chiffre actuellement la pénurie de personnel éducatif dans les institutions (arrêts maladies, départs, places non repourvues, pourcentage de personnel formé et non formé, équipes incomplètes, utilisation de remplaçant.e.s, d'intérimaires, etc.)?*
- 6. Quel est le salaire moyen des différents corps professionnels au sein de ces institutions (éducatrices et éducateurs sociaux, intendant.e.s, cuisinier.ère.s, personnel administratif, etc.) et quel est le salaire moyen dans les cantons limitrophes?*
- 7. Quelles pistes et solutions le Conseil d'Etat envisage-t-il pour améliorer les conditions d'accueil et d'accompagnement des mineurs et des familles, ainsi que les conditions de travail du corps professionnel afin d'améliorer l'attractivité de ces postes dans l'hébergement des mineurs et attirer un personnel qualifié et compétent ?*

(1) <https://www.rts.ch/info/regions/13487521-la-suisse-romande-manque-de-places-daccueil-pour-les-jeunes.html>

(2) www.rts.ch/info/suisse/12494029-une-campagne-pour-recruter-des-familles-daccueil-en-suisse-romande.html

Réponse du Conseil d'Etat

1. En moyenne, et sur une année, combien de mineurs sont en attente de mesures (hébergement ou ambulatoires, Espaces contacts, AEMO) sur le Canton et quelle est la durée des délais ?

Concernant les mineurs en attente de placement : à fin mars 2023, 13 enfants étaient dans l'attente d'une place en foyer d'urgence et 15 enfants étaient dans l'attente d'une place dans une famille d'accueil à plein temps. Il n'est pas possible de chiffrer exactement la durée de l'attente, cela dépend de l'âge de l'enfant et du type de foyer.

Concernant les mineurs dans l'attente d'une intervention ambulatoire (par exemple de type AEMO ou ISMV – Intervention soutenante en milieu de vie) : à fin mars 2023, 91 enfants étaient dans l'attente d'une intervention à domicile, ce qui peut représenter entre 1 et 6 mois d'attente.

Concernant les mineurs dans l'attente d'un droit de visite médiatisé : à fin mars 2023, 40 enfants ou fratries étaient dans l'attente d'un droit de visite médiatisé, ce qui peut représenter entre 1 et 8 mois d'attente suivant l'âge et le type de prestation.

Il convient de préciser que, malgré ces temps d'attente, la DGEJ intervient immédiatement dans les cas ne pouvant souffrir aucun délai. Aussi, lorsque la garde doit être retirée en urgence et qu'aucune place en foyer d'urgence n'est disponible, le service peut recourir momentanément à un hébergement social en milieu hospitalier (voir ci-dessous, réponse question 4).

2. Outre le nombre de places existantes, y a-t-il d'autres facteurs qui expliquent ces attentes (par exemple, des situations complexes/dégradées qui mettent en difficulté les foyers, une augmentation des troubles psychologiques et des problématiques combinées pour une même situation familiale, etc.) ?

Le nombre d'enfants suivis par la DGEJ a fortement augmenté ces dernières années. En effet, alors que le nombre d'enfants au bénéfice d'une action socioéducative était de 6965 en 2018, il a atteint le nombre de 7861 enfants en 2022, ce qui représente une hausse de 13% de situations suivies. A noter que le nombre d'enfants de 0 à 6 ans suivis a plus que doublé en quatre ans (2'335 en 2022 contre 1'047 en 2018). Par ailleurs, la durée des placements a augmenté, ce qui impacte directement le nombre de places disponibles dans les foyers. De manière générale, on constate des situations familiales plus complexes, mais également davantage de difficultés en matière éducative.

Cette augmentation des cas a inmanquablement un effet sur l'action de la DGEJ. Pour pallier cette situation, le service a ouvert 42 places supplémentaires dans des foyers entre 2018 et 2022. En effet, face à la saturation du dispositif, le Conseil d'Etat a accordé des crédits à la DGEJ ces dernières années pour créer des places supplémentaires. La DGEJ a demandé à des fondations de la politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs d'ouvrir des foyers supplémentaires ces dernières années : deux foyers ont été créés il y a 3 ans (Blonay et la Maise), et trois autres ont été créés en 2022 (foyer de Renens, foyer Cilaos, foyer 6 places pour une grande fratrie). La DGEJ a aussi demandé à une institution de l'OSPES (Office du soutien pédagogique et de l'enseignement spécialisé) d'ouvrir 6 places pour des enfants qui, en plus de leur besoin de protection, ont besoin de mesures particulières liées à des handicaps.

Par ailleurs, une révision de la politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs est en cours de finalisation et a pour but de répondre à l'augmentation et à l'évolution des besoins constatées ces dernières années. L'objectif de la politique révisée est de stabiliser les places actuelles tout en les adaptant aux besoins des enfants, et surtout de mettre l'accent sur les mesures ambulatoires, notamment des interventions intensives à domicile pour soutenir les parents dans leur rôle éducatif ou encore des centres d'accueil de jour qui peuvent prendre en charge des enfants à la journée. Ces mesures calibrées peuvent constituer, pour les situations qui le permettent, une alternative au placement d'un enfant dans un foyer. Le Conseil d'Etat se prononcera d'ici l'été sur la politique socio-éducative révisée et il a d'ores et déjà accordé un montant de 20 millions de francs pour le préfinancement de cette politique durant les prochaines années (le montant a été annoncé dans le cadre du bouclage des comptes 2022).

3. Qui porte la responsabilité des conséquences sur l'enfant, son développement, sa santé et sur sa famille lorsqu'une mesure n'est pas mise en œuvre ou tardivement faute de moyens, de la priorisation à faire en fonction des demandes et selon quels critères ?

La mission prioritaire de la DGEJ est la protection des jeunes dans leur développement et, face à des situations nécessitant des mesures en urgence, le service va toujours tout mettre en œuvre pour trouver une solution, même temporaire, pour un enfant qui nécessite une protection immédiate.

Aussi, lorsque la garde doit être retirée sans délai, la DGEJ peut recourir momentanément à un hébergement social en milieu hospitalier, ce qui signifie qu'elle demande à un hôpital d'héberger un enfant durant quelques jours, le temps de trouver une place dans un foyer d'urgence.

S'agissant des autres mesures de protection ou d'accompagnement, une priorisation est faite en fonction de la situation de l'enfant. La responsabilité de cette priorisation est portée par la hiérarchie des Offices régionaux de protection des mineurs, qui procède à une analyse du risque sur la base des informations transmises par les assistants sociaux et assistantes sociales en protection des mineurs (ASPM).

4. Quels sont les effets de ces temps d'attente pour qu'une famille ait accès à des prestations de soutien, et des mineurs une place en foyer, sur les situations familiales et sur la manière dont le corps professionnel peut répondre à ces situations (par exemple, renoncement à demander un droit de garde à la Justice sachant le manque évident de places et donc de faisabilité du projet) et quelles en sont les conséquences (sur le développement des enfants, sur le coût économique à cet engorgement des prestations, par exemple, en termes d'hospitalisations sociales faute de place en foyer)?

Lorsqu'un enfant doit être placé en urgence et si les places font défaut dans les foyers d'urgence, ce dernier fait l'objet d'une hospitalisation sociale. Aussi, la saturation du dispositif de prise en charge a, en particulier, un impact sur les hôpitaux. D'une part, parce que ces hospitalisations participent à l'engorgement des hôpitaux. D'autre part, parce que la prise en charge en hôpital n'est pas adaptée, ces derniers ne disposant pas du personnel nécessaire. Pour remédier à ce problème, la DGEJ finance l'intervention d'éducateurs/trices en sus des coûts liés à l'hospitalisation sociale, afin d'éviter, dans le cas des nourrissons, que ceux-ci ne développent un syndrome d'hospitalisme. Ces enfants sont prioritaires pour un placement dès qu'une place se libère en foyer d'urgence.

Les mesures d'accompagnement, quant à elles, doivent permettre de soutenir le détenteur de l'autorité parentale dans ses tâches éducatives. En cas d'échec, des mesures plus soutenues sont alors décidées. Bien qu'aucune statistique n'ait été réalisée en ce sens, on ne peut exclure que, malgré une priorisation des cas les plus urgents, ces délais d'attente puissent entraîner une dégradation de la situation nécessitant une réadaptation des mesures requises.

La saturation du dispositif peut effectivement induire des biais dans la façon dont les ASPM répondent temporairement à certaines situations, par exemple en renonçant à demander un mandat à la justice et en recourant à des mesures ambulatoires à domicile, comme alternative au placement.

5. Comment se chiffre actuellement la pénurie de personnel éducatif dans les institutions (arrêts maladies, départs, places non repourvues, pourcentage de personnel formé et non formé, équipes incomplètes, utilisation de remplaçant.e.s, d'intérimaires, etc.)?

Afin de pouvoir avoir droit aux subventions versées par l'Office fédéral de la justice, la part de personnel au bénéfice d'une formation qualifiée (école supérieure de travail social ou d'une haute école en éducation spécialisée, assistance sociale ou animation socioculturelle reconnue par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation) doit être de 75% par établissement.

En application de l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfant et du Règlement d'application de la Loi sur la protection des mineurs, la DGEJ délivre, après examen des conditions requises, les autorisations d'accueil au sein des institutions. En revanche, elle n'est pas l'autorité d'engagement du personnel employé et ne dispose pas d'éléments de détails s'agissant du taux de vacances ou encore de rotation pour chacune des 26 institutions et fondations qu'elle subventionne, étant précisé que chacune de ces institutions a ses spécificités propres (type d'hébergement, de prestations, situation géographique, etc.).

La DGEJ a cependant demandé aux institutions de calculer le taux de postes vacants parmi les éducateurs/éducatrices. Le taux de vacance atteignait, en moyenne, le pourcentage de 10% à fin 2022.

6. Quel est le salaire moyen des différents corps professionnels au sein de ces institutions (éducatrices et éducateurs sociaux, intendant.e.s, cuisinier.ère.s, personnel administratif, etc.) et quel est le salaire moyen dans les cantons limitrophes?

Le salaire des personnes employées par des membres de l'Association vaudoise des organisations privées pour personnes en difficulté (AVOP) est réglé par la Convention collective de travail dans le secteur social parapublic vaudois (ci-après : la CCT Social).

Selon une enquête mandatée par la Commission paritaire professionnelle (CPP) de la CCT Social, l'écart salarial entre un éducateur vaudois, une éducatrice vaudoise en début de carrière par rapport à la moyenne des autres cantons romands est de 800 francs par mois. Cet écart reste présent durant toute la carrière, même s'il varie suivant les années d'expérience et suivant les cantons. L'enquête montre que la concurrence salariale avec les autres cantons romands affecte surtout la profession d'éducatrice et d'éducateur social dans le canton de Vaud.

Conscient que l'attractivité de cette profession est en baisse dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat a annoncé en mars 2023 des mesures de revalorisations salariales, pérennes dès 2024, du secteur social parapublic pour un montant de 15 millions, et s'est engagé à participer à des Assises du secteur social. Ce montant et ces Assises doivent permettre d'améliorer l'attractivité des postes dans les institutions subventionnées et de lutter contre la pénibilité du travail.

7. Quelles pistes et solutions le Conseil d'Etat envisage-t-il pour améliorer les conditions d'accueil et d'accompagnement des mineurs et des familles, ainsi que les conditions de travail du corps professionnel afin d'améliorer l'attractivité de ces postes dans l'hébergement des mineurs et attirer un personnel qualifié et compétent ?

Le Conseil d'Etat vaudois est très sensible à la problématique de la protection des mineurs et a adopté, dans son programme de législature 2022-2027, l'objectif de « renforcer la protection des enfants et répondre à l'augmentation des cas signalés et des situations à prendre en charge, en révisant la politique socio-éducative, en développant des prestations d'hébergement et des mesures ambulatoires adaptées aux nouveaux besoins et en renforçant la surveillance des institutions ».

Comme indiqué également dans la réponse à l'interpellation Nicola Di Giulio et consorts - Crise à la DGEJ ? (22_INT_111), le Conseil d'Etat est parfaitement conscient des difficultés dans ce domaines et il a pris plusieurs mesures ces dernières années, dont :

- Pour améliorer le pilotage des places : le Conseil d'Etat a adopté en février 2023 un paquet de mesures urgentes, lesquelles permettront à la DGEJ de mieux gérer les flux des placements en institution. Ces mesures visent notamment : à renforcer les ressources dans les institutions pour permettre un retour plus rapide du mineur à domicile en augmentant l'accompagnement par des éducateurs. éducatrices dans les institutions ; à mettre en œuvre une prestation de transition mineur-majeur, de façon à libérer des places qui sont occupées par des jeunes qui ont atteint l'âge de la majorité mais qui ne bénéficient pas encore d'une prise en charge répondant à leurs besoins en tant qu'adultes, en raison de leur manque d'autonomie ; et enfin à créer une cellule de gestion des flux pour les placements, afin d'optimiser le processus de placement.
- Pour lutter contre la pénurie de personnel dans les institutions subventionnées par la DGEJ : comme mentionné ci-dessus (cf. réponse à la question 6), le Conseil d'Etat a annoncé des mesures de revalorisations salariales du secteur social parapublic pour un montant de 15 millions.
- Pour renforcer les postes d'ASPM : depuis 2021, le Conseil d'Etat a octroyé à la DGEJ 12.2 postes supplémentaires d'ASPM en CDI et 5 postes supplémentaires d'ASPM en auxiliaire. De plus, 10 postes supplémentaires seront créés en 2024 et ont déjà été annoncés en mars 2023 dans le cadre des mesures de renforcement structurel dans le secteur public.

Enfin, la DGEJ a mené une large consultation en vue de la révision de sa politique socio-éducative, afin de fixer les priorités en matière d'hébergement et de mesures ambulatoires durant la législature actuelle (cf. réponse à la question 2 ci-dessus). Le Conseil d'Etat se prononcera d'ici l'été sur la politique socio-éducative révisée. Le bouclage positif des comptes 2022, qui ont permis d'allouer 20 millions de francs à la protection de la jeunesse, permettront en priorité de pérenniser les mesures urgentes précitées et d'amorcer certains axes prioritaires de cette politique socio-éducative durant cette législature.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 mai 2023.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

A. Buffat