

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Joëlle Minacci et consorts au nom d'Ensemble à gauche et POP –
La Convention sur un nouveau modèle d'allocation des ressources pour l'enseignement
spécialisé, un échec de processus collaboratif ? (25_INT_89)**

Rappel de l'interpellation

Cette interpellation fait suite à trois questions orales récemment déposées sur la question de la mise en œuvre d'une nouvelle convention d'allocation des ressources pour l'enseignement spécialisé dont les réponses du Conseiller d'Etat M. Borloz nous ont déconcertés.

Premièrement, en réponse à la question orale d'Hadrien Buclin¹, M. le Conseiller d'Etat Borloz a déclaré qu'à sa connaissance, aucune institution n'avait refusé de signer la convention. Or, au moment de cette question orale (mai 2025), plusieurs retours de terrain nous relayaient que 9 institutions sur 18 refusaient encore de la signer ou envisageaient des avenants. Il semble qu'aujourd'hui encore, plusieurs institutions n'ont pas signé cette convention.

Deuxièmement, en réponse à ma question orale², le Conseiller d'Etat Borloz a décrit que le processus de mise en œuvre de cette nouvelle convention d'allocation des ressources a fait l'objet d'une collaboration étroite avec les acteurs concernés. Or, là aussi, les retours de terrain font écho d'un processus quasi unilatéral de la part de la DGEO qui a créé de fortes tensions à cause du manque de consensus sur les critères d'octroi des ressources, l'absence d'un espace de négociation autour de cette convention ainsi que des impacts massifs sur certaines institutions. Ceci est d'autant plus regrettable que la volonté initiale du Département d'harmoniser l'allocation des ressources semble être un objectif partagé par l'ensemble des institutions. Et ceci interroge également au regard de la Loi sur la pédagogie spécialisée qui spécifie que le Conseil d'Etat "définit la politique générale de pédagogie spécialisée en s'appuyant sur les commissions de référence" (art. 6, al.2).

Selon différents retours des terrains, il apparaît qu'historiquement, le modèle de convention a été imaginé par l'actuel Directeur général de l'enseignement obligatoire, quand il était Directeur général de la Fondation de Verdeil et membre actif du Bureau de la pédagogie spécialisée de l'AVOP, en collaboration avec M. Miguel Maneira. Ce modèle avait été massivement rejeté par les membres de l'AVOP. Aucun représentant des familles, encore moins de la communauté scientifique ou des représentant·e·s des professionnel·le·s n'ont été consultés quant à la pertinence du modèle en termes de réponses aux besoins des élèves et de pertinence des critères.

Ces acteurs n'ont, semble-t-il, pas non plus été inclus dans la construction et la mise en œuvre de cette convention depuis qu'elle est pilotée par M. Cédric Blanc, désormais est aux commandes de la DGEO, soit depuis le 1 juillet 2023. Le-dit modèle a été présenté et imposé lors de séances organisées par la DGEO, aux côtés du secrétaire général de l'AVOP M. Olivier Salamin et du président du bureau de la pédagogie spécialisée M. Alban Resin, aux directions des écoles spécialisées. Il est reproché à la DGEO de ne pas tenir compte (ou très peu) des remarques ou demandes d'ajustements d'allocation des ressources pourtant toutes argumentées et documentées. La DGEO n'a à aucun moment consulté officiellement, en laissant des traces documentées, les représentants des familles, les représentant·e·s des professionnel·le·s ou la communauté scientifique. Il n'y a pas eu non plus de phase test sur une ou deux institutions.

¹ https://www.vd.ch/gc/depute-e-s/detail-objet/objet/25_HQU_53/membre/280212

² https://www.vd.ch/gc/depute-e-s/detail-objet/objet/25_HQU_74/membre/624915

Si la situation du Foyer, médiatisée durant le printemps, a mis en lumière les tensions qu'a produites ce nouveau système d'allocation des ressources et les conventions qui en découlent, il faut aussi souligner que plusieurs institutions ont réalisé elles-mêmes des évaluations pour que les ressources allouées répondent aux besoins sécuritaires des élèves et collaborateurs. Les différences entre les évaluations de la DGEO et celles des institutions sont significatives et se comptent parfois en plusieurs postes de travail qui ne sont pas accordés. Plusieurs institutions qui argumentent à la faveur de plus de ressources, en fonction des besoins des élèves pour garantir leur sécurité, se posent la question de la responsabilité en cas d'accident, puisqu'elles ne peuvent légalement pas refuser les élèves qui leurs sont attribués. Certaines émettent des réserves ou des avenants à la Convention, en termes de responsabilités. Pourtant, il semblerait qu'elles aient essuyé une non-entrée en matière de la part de la DGEO. Ceci interroge en regard du devoir de l'Etat de garantir une qualité d'accueil des enfants, selon la Loi sur la pédagogie spécialisée mais aussi selon la Convention des droits de l'enfant en matière de sécurité, de prise en compte des besoins spécifiques ou encore de droit à une éducation adaptée.

Au vu de ces différents retours de terrain dont l'écart avec les réponses de M. le Conseiller d'Etat M. Borloz sont manifestes, il nous paraît nécessaire de poser au Conseil d'Etat des questions afin de clarifier cette situation. Des questions qui invitent, en filigrane, le Département, à construire ses réformes en étroite collaboration avec les acteurs de terrain pour proposer des solutions qui permettent d'atteindre les objectifs du Département tout en garantissant un cadre de ressources adapté à la bonne prise en charge des personnes accueillies dans les écoles spécialisées (car les enfants sont les premiers concernés), y compris celles qui y travaillent.

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

1. *Où se trouvent les documents à disposition du citoyen sur lesquels s'appuient la conception du nouveau modèle d'allocation des ressources pour l'enseignement spécialisé, le nouveau modèle retenu et la définition des critères d'allocation des ressources, ainsi que les procédés d'évaluation externes envisagés ?*
2. *Il semble que la Convention s'appuie sur des critères pour l'heure relativement opaques pour les institutions et s'inspire de ceux édictés par Integras, datant de 2008, et critiqués comme obsolètes au vu de l'évolution des situations d'enfants accueillies et des pratiques professionnelles. Par ailleurs Integras les avait qualifiés de critères minimaux alors que la Convention les définit désormais comme maximaux. Le Conseil d'Etat peut-il détailler avec précision les critères de cette convention et sur quoi ils s'appuient ?*
3. *Quelles ont été les modalités de consultations documentées à la conception du modèle et avant son déploiement ?*
4. *Comment la DGEO se positionne-t-elle au sujet des questions de responsabilités légales soulevées par certaines institutions ?*
5. *Quelle est la teneur des propositions et demandes d'ajustement faites par certaines institutions au sujet de la Convention ?*
6. *Le Conseil d'Etat compte-t-il tenir compte des retours des institutions pour faire évoluer cette convention, dans un esprit collaboratif, afin qu'elle puisse répondre aux objectifs visés initialement (harmoniser l'allocation des ressources entre les institutions) tout en préservant les conditions d'accueil et de travail ?*
7. *Pour la clarté et la différenciation des missions de surveillance, d'octroi des ressources et de décision, nous constatons une concentration de tous les pouvoirs au sein de la DGEO. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de revoir cette organisation afin d'éviter cette concentration ?*

Souhaite développer

*(Signé) Joëlle Minacci
et 29 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1. *Où se trouvent les documents à disposition du citoyen sur lesquels s'appuient la conception du nouveau modèle d'allocation des ressources pour l'enseignement spécialisé, le nouveau modèle retenu et la définition des critères d'allocation des ressources, ainsi que les procédés d'évaluation externes envisagés ?*

En application de la loi sur l'information (LInfo, BLV 170.21), les documents officiels détenus par les organismes soumis à cette loi sont effectivement accessibles au public sur demande, sous réserve d'intérêts publics ou privés prépondérants qui pourraient s'opposer à leur transmission. Aucun intérêt ne s'opposant à leur transmission en l'espèce, les documents sollicités par la présente question sont dès lors annexés à la présente réponse.

Les procédés d'évaluation consistent à effectuer l'analyse des niveaux de classe en tenant compte des critères du modèle des taux d'encadrement mis également en annexe. Cette analyse est effectuée par les collaborateurs et responsables de l'Office du soutien pédagogique et de l'enseignement spécialisé (OSPES) de manière régulière, et ce, en collaboration avec les directions des établissements de pédagogie spécialisée.

2. *Il semble que la Convention s'appuie sur des critères pour l'heure relativement opaques pour les institutions et s'inspire de ceux édictés par Intégras, datant de 2008, et critiqués comme obsolètes au vu de l'évolution des situations d'enfants accueillis et des pratiques professionnelles. Par ailleurs Intégras les avait qualifiés de critères minimaux alors que la Convention les définit désormais comme maximaux. Le Conseil d'Etat peut-il détailler avec précision les critères de cette convention et sur quoi ils s'appuient ?*

Depuis plus de dix ans, la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO) et l'Association vaudoise des organisations privées pour personnes en difficulté (AVOP) ont travaillé ensemble sur différents modèles pour tenter de définir les taux d'encadrement pour dispenser les prestations auprès des enfants et adolescents accueillis dans les établissements de pédagogie spécialisée.

Par exemple, le modèle de Saint Gall, le modèle de Intégras, le modèle basé sur 66 items de la CIM (Classification internationale des maladies) proposé par l'AVOP et différents autres modèles ou variantes ont été élaborés durant ces années. Leur mise en application a, dans tous les cas, donné des résultats peu satisfaisants en raison de l'adéquation peu significative avec les besoins du terrain. Ces modèles souvent issus du milieu de la recherche ont montré leurs limites devant l'amplitude des handicaps et déficiences à considérer, des contextes de prise en charge et des différents types de prestations dans les établissements de pédagogie spécialisée (temps scolaire, parascolaire, hébergement, relève parentale...) nécessitant un encadrement variable et devant s'adapter à tous ces éléments.

A la suite de ces différentes explorations et constats peu probants, en raison de l'obligation de conventionnement inhérent à la mise en œuvre de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS, BLV 417.31), la DGEO et l'AVOP ont opté pour un modèle le plus cohérent et lisible possible, permettant ainsi d'assurer une flexibilité tout en garantissant une cohérence et une équité de traitement. Ce modèle reprend quelques éléments du modèle Intégras (principe de catégories) et a été complété à partir du terrain, des visites et des observations régulières des collaborateurs de la DGEO et du relevé des besoins effectué par tous les professionnels des établissements de pédagogie spécialisée. Il constitue à présent un modèle abouti validé par l'AVOP et la DGEO.

En fonction de l'évolution des besoins et afin de l'affiner encore, la DGEO s'est engagée auprès de l'AVOP et des directions des établissements de pédagogie spécialisée à poursuivre les travaux concernant ce modèle durant les trois prochaines années qui correspondent à la durée de la convention.

3. *Quelles ont été les modalités de consultations documentées à la conception du modèle et avant son déploiement ?*

Depuis plus de dix ans, différentes observations et évaluations ont été faites conjointement par les directions et les professionnels des établissements de pédagogie spécialisée ainsi que par des référents

des mesures renforcées (MR) et des cadres de la DGEO, sans compter les visites régulières pour des situations complexes d'élèves qui ont permis d'avoir un relevé significatif de la réalité des classes tout en tenant compte des budgets alloués jusqu'alors et négociés annuellement.

Il y lieu de relever que l'augmentation constante de ces allocations démontre que la réalité du terrain et son évolution sont prises en considération depuis des années. Il convient cependant de préciser que le modèle doit tenir compte, dans l'attribution des ressources, des limites budgétaires fixées par le Grand Conseil.

4. Comment la DGEO se positionne-t-elle au sujet des questions de responsabilités légales soulevées par certaines institutions ?

En vertu de la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA, BLV 170.11) également applicable à ces institutions (art. 3 LRECA), la responsabilité des établissements et de leurs collaborateurs ne sera engagée qu'en cas de faute intentionnelle, ou de négligence ou imprudence graves. La DGEO se tient à disposition pour soutenir les établissements dans l'éventualité de telles situations.

5. Quelle est la teneur des propositions et demandes d'ajustement faites par certaines institutions au sujet de la Convention ?

Toutes les demandes d'ajustement ou de clarification de la part des établissements de pédagogie spécialisée ont porté sur une demande de ressources supplémentaires. Sur ce point, ce n'est pas tant la convention qui a été remise en question mais plutôt la dotation accordée. Les arguments ont porté largement sur des notions de sécurité ou de besoins intenses de certains élèves en situation complexe. Chacune de ces demandes a été évaluée à travers les éléments constitutifs du dossier de l'élève ainsi que par des visites et observations sur le terrain et des échanges avec les professionnels et directions concernés. Ces demandes de considération des situations individuelles sont possibles au sein du modèle par la catégorie V qui peut venir compléter les dotations données pour les groupes par niveau.

Pour le surplus, il a été considéré que le taux d'encadrement permet de garantir une offre de prestation suffisante de façon globale et qu'il revient à l'établissement d'élaborer les Programmes individualisés de pédagogie spécialisée (PIPS) afin de permettre à chaque élève d'atteindre les objectifs répondant à ses besoins en mutualisant les ressources.

Partant, le modèle de taux d'encadrement proposé a permis une répartition équitable des ressources en prenant en considération l'évolution des besoins face aux situations de plus en plus complexes des élèves. Ceci a nécessité une augmentation au budget de plus de 55 ETP, requis pour répondre aux besoins sans augmenter le nombre d'élèves accueillis. Ce nombre a été réévalué à plus de 70 ETP à la suite des demandes d'ajustement.

6. Le Conseil d'Etat compte-t-il tenir compte des retours des institutions pour faire évoluer cette convention, dans un esprit collaboratif, afin qu'elle puisse répondre aux objectifs visés initialement (harmoniser l'allocation des ressources entre les institutions) tout en préservant les conditions d'accueil et de travail ?

Comme évoqué ci-dessus, pendant les trois ans à venir, la DGEO s'est engagée à faire évoluer le modèle toujours en collaboration avec l'AVOP. Toutefois, il est important de préciser que, malgré la demande constante d'augmentation des ressources de la part des établissements de pédagogie spécialisée, celles-ci ne peuvent être indéfiniment extensibles. Il est essentiel de pouvoir travailler sur une gestion efficiente des ressources et s'appuyer sur les bonnes pratiques en vigueur dans certains établissements, y compris en relation avec la formation de professionnels et l'organisation du travail dans les structures. Ces thématiques font partie des éléments qui seront traités durant ces trois prochaines années.

Quant à la proposition de s'appuyer sur des commissions de référence, cela ne fait pas partie du mandat de celles-ci. En effet, bien que leurs travaux soient pris en compte dans la définition de la politique générale dans leurs champs de recherche, à savoir par domaine de troubles et de déficiences, de telles commissions n'ont pas la mission de travailler spécifiquement sur l'allocation des ressources.

Cela étant, les centres de compétence et les comités de référence en lien avec les handicaps et déficiences peuvent être d'une aide précieuse dans ce domaine.

7. *Pour la clarté et la différenciation des missions de surveillance, d'octroi des ressources et de décision, nous constatons une concentration de tous les pouvoirs au sein de la DGEO. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de revoir cette organisation afin d'éviter cette concentration ?*

En vertu de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv ; BLV 610.15), l'entité qui octroie la subvention a également la charge de la haute surveillance, à savoir de l'utilisation conforme des ressources allouées.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 novembre 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni

Annexes :

- Modèle taux d'encadrement, DGEO, juillet 2025
- Taux d'encadrement – tableau des critères

Modèle taux d'encadrement

Les **classes de niveau I** accueillent des élèves avec de bonnes compétences cognitives, présentant des déficiences et/ou troubles invalidants entravant l'apprentissage scolaire et qui nécessitent des mesures de pédagogie spécialisée déclinées dans un projet individualisé de pédagogie spécialisée (PIPS). Ces mesures permettent à l'élève de pouvoir réaliser sa scolarité dans une classe ordinaire.

Les **classes de niveau II** accueillent des élèves avec en principe des compétences cognitives préservées, présentant des déficiences et/ou troubles invalidants entravant l'apprentissage scolaire et qui nécessitent des mesures de pédagogie spécialisée déclinées dans un PIPS. En raison de leur trouble principal et/ou de troubles concomitants, ces élèves nécessitent un encadrement pédago-socio-thérapeutique dans un dispositif de pédagogie spécialisée, à effectif réduit.

Les **classes de niveau III** accueillent des élèves avec des compétences cognitives préservées, entravées ou déficitaires et présentant des troubles concomitants de moyens à sévères et/ou des comportements défis. Ces élèves peuvent également être en situation de polyhandicap et/ou de déficit physique. Ils nécessitent un encadrement plus intense sur le plan pédago-socio-thérapeutique fourni dans le cadre d'une classe dans un établissement de pédagogie spécialisée.

Les **classes de niveau IV** accueillent des élèves avec déficience intellectuelle moyenne à sévère, avec ou sans trouble concomitant, avec ou sans comportement défi et/ou des élèves en situation de polyhandicap sévère. Ces élèves peuvent également présenter des besoins importants sur le plan de la santé et un accompagnement constant dans les gestes de la vie quotidienne. Ils nécessitent un encadrement pédago-socio-thérapeutique intense dans le cadre d'une classe dans un établissement de pédagogie spécialisée.

À ces quatre niveaux de classe, s'ajoute une catégorie pour les **situations d'élèves** avec un niveau exceptionnel de complexité (**niveau V**). Ces élèves ont un besoin de prise en charge extrêmement important en raison de l'intensité de leurs troubles invalidants et/ou déficits, associés à de graves troubles du comportement et/ou des besoins importants de soins. Cet accompagnement peut se traduire par une aide supplémentaire allant jusqu'à une prise en charge individuelle.

Taux d'encadrement

Total des EPT par unité-classe	Pour chaque classe: Nombre d'élèves x taux d'encadrement Integras	Taux d'encadrement Integras par élève: <ul style="list-style-type: none"> • Classe de niveau I: 0.2 • Classe de niveau II: 0.25 • Classe de niveau III: 0.3 • Classe de niveau IV: 0.4
--------------------------------	--	---



Parascolaire midi (EPT pour 4 repas de 90 minutes par semaine)	Nombre d'heures hebd. pour les repas / 40.16* <i>*Nombre d'heures hebdomadaires de présence enfant: [Durée effective du travail selon CCT (1867.5h) – prestations indirectes hors présence enfant (20%)] / nombre de semaines de travail (37.2)</i>	Calcul du nombre d'heures hebdomadaires pour les repas: Nombre de classes de niveau I x 6h x 0.67 (nombre d'EPT par classe) + Nombre de classes de niveau II x 6h x 1 (nombre d'EPT par classe) + Nombre de classes de niveau III x 6h x 2 (nombre d'EPT par classe) + Nombre de classes de niveau IV x 6h x 4 (nombre d'EPT par classe)
---	---	--



Parascolaire (EPT hors temps de midi)	$((\text{Nombre d'enfants}^* \times \text{proportion d'élèves}^{**}) + (\text{nombre d'enfants hébergés})) \times \text{taux d'encadrement Integras}^{***}$ <p> <i>*= Nombre d'élèves - nombre d'enfants hébergés</i> <i>** La moitié des élèves hors-hébergement est prise en compte</i> <i>*** Le niveau de classe majoritaire est pris en compte</i> </p>	Taux d'encadrement Integras pour 4h hebdomadaires de parascolaire par élève: <ul style="list-style-type: none"> • Classe de niveau I: 0.02 • Classe de niveau II: 0.024 • Classe de niveau III: 0.03 • Classe de niveau IV: 0.04 • Classe de niveau V: 0.2
Ajout du taux administratif de 20% = EPT obtenus ci-dessus x 120%		



Hébergement (EPT semaine scolaire)	Nombre d'enfants hébergés x taux d'encadrement Integras x nombre de nuits hebdomadaires en période scolaire	Taux d'encadrement Integras par élève: <ul style="list-style-type: none"> • Classe de niveau I: 0.05 • Classe de niveau II: 0.06 • Classe de niveau III: 0.08 • Classe de niveau IV: 0.12 • Classe de niveau V: 0.2
Ajout du taux administratif de 20% = EPT obtenus ci-dessus x 120%		



Hébergement (EPT veilles nuits semaine scolaire)	<p>Nombre de nuits hebdomadaires en période scolaire</p> <p>x nombre d'unités de vie x 0.336*</p> <p><i>*Nombre d'EPT de veille par nuit hebdomadaire sur toute l'année scolaire</i></p>	<p>Calcul du nombre d'EPT veille par nuit hebdomadaire sur toute l'année scolaire:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 veilleur actif pendant 10h + 2x15 minutes de transmission (soir et matin) = 10.5h • 1 veilleur passif pendant 3h • Total par nuit = 13.5h • Total pour 1 nuit sur une année scolaire = 13.5h x 37.2 semaines = 502.2h • 1 EPT de veilleur par année: 1494h • EPT veille par nuit hebdomadaire sur toute l'année scolaire = 502.2h / 1494h = 0.336
---	--	---



Hébergement 365 (EPT week-end et vacances)	<p>Nombre d'enfants hébergés 365 jours par an</p> <p>x taux d'encadrement Integras</p> <p>Ajout du taux administratif de 20% = EPT obtenus ci-dessus x 120%</p>	<p>Taux d'encadrement Integras par élève pour 178 jours* :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Classe de niveau I: 0.31 • Classe de niveau II: 0.40 • Classe de niveau III: 0.53 • Classe de niveau IV: 0.80 • Classe de niveau V: 1.34 <p>*Calcul des 178 jours:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les 38 semaines scolaires: 2j par semaine + 4j fériés = 80 jours • Pour les 14 semaines de vacances: 14 x 7 = 98 jours • Total = 178 jours
--	--	---



Hébergement 365 (EPT veilles nuits 365)	<p>Nombre d'unités de vie x 1.952*</p> <p><i>*Nombre d'EPT de veille «365»</i></p>	<p>Calcul du nombre d'EPT veille «365» :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 veilleur actif pendant 10h + 2x15 minutes de transmission (soir et matin) = 10.5h • 1 veilleur passif pendant 3h • Total par nuit = 13.5h • Nombre de nuits week-end pendant les 38 semaines scolaires (+ 4j fériés) = 118 • Nombre de nuits pendant les 14 semaines de vacances = 98 • Nombre total de nuits «hors scolaire» = 216 • Nombre d'heures de veille «365» = 13.5h x 216 = 2916h • 1 EPT de veilleur par année: 1494h • EPT veille «365» = 2916h / 1494h = 1.952
--	---	--



Total EPT	<p>Dotation d'encadrement (école, parascolaire midi, parascolaire hors temps de midi, hébergement)</p>	<p>La comparaison du total d'EPT s'établit avec le total d'EPT octroyés au BU24</p>
------------------	---	---