

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Laurence Cretegny et consorts
Politique socio-éducative, bilan actuel et vision d'avenir (16_POS_191)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 5 septembre 2022 à la Salle Romane, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Josephine Byrne Garelli, Laurence Cretegny, Sonya Butera, Sylvie Pittet Blanchette, de MM. Pierre-François Mottier, Marc Morandi, Yves Paccaud, Fabien Deillon, Nicolas Glauser, David Vogel, sous la présidence de M. Yannick Maury, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

M. Vassilis Venizelos (chef du DJES) était accompagné de Mme Manon Schick (directrice générale de la DGEJ), ainsi que de MM. Giancarlo Valceschini (directeur général de la DGEO) et Kim Carrasco (Responsable de l'Unité de pilotage de la prévention - Secteur petite enfance).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Monsieur le chef du DJES explique que la politique socio-éducative concerne trois départements depuis le changement de législature. La prévention en milieu scolaire relevant du DJES, cela nécessite une coordination étroite avec le DEF et le DSAS, car des infirmiers et infirmières scolaires interviennent dans les écoles, raison pour laquelle existe une délégation du Conseil d'Etat concernant la prévention en milieu scolaire, composée des trois chefs de départements concernés.

Depuis le dépôt du postulat en 2016, il y a eu passablement d'évolutions, notamment en matière de gouvernance. La postulante mettait en évidence que les enseignants étaient parfois confrontés à des élèves en grandes difficultés qui présentaient des troubles du comportement qui avaient un impact évident sur la qualité de l'enseignement et la charge que pouvaient représenter certaines situations. Dès 2017 le concept 360 a été mis en place, dont le déploiement du dispositif a pris du temps et n'a pas encore déployé tous ses effets. Des évaluations sont en cours, des projets-pilotes ont été menés, étant noté que tous les établissements scolaires ne bénéficient pas à ce jour du demi-poste spécifique d'éducateur spécialisé d'accompagnement, un des volets du concept. Les mesures socio-éducatives sont en constantes évolution, en phase avec les enjeux de société. Une évaluation du concept 360 va être menée, ce qui permettra aux départements une adaptation du concept.

Il y a un décalage temporel entre le moment du dépôt de ce postulat et la situation actuelle. La réponse au postulat laisse une ouverture sur de possibles adaptations du dispositif en place. Il relève l'effet de la crise sanitaire sur la santé mentale des jeunes, avec une augmentation du nombre d'enfants suivis par la DJEJ, avec des impacts dans le milieu scolaire.

3. POSITION DU POSTULANT

La postulante relève que les réponses du Conseil d'Etat sortant la laissent sur sa faim. Si beaucoup de choses sont faites pour l'accompagnement des enfants, en matière de prévention en milieu

scolaire, son intervention portait essentiellement sur la problématique de l'accompagnement des enseignants, qui reste une problématique d'actualité.

Toutes les réponses tournent autour du concept 360 qui, à sa connaissance, est suspendu. Elle relève que le rapport du Conseil d'État ne traite pas des différentes problématiques que peuvent avoir les enfants, en difficulté, à l'instar par exemple du passage de situation d'autisme à des situations de violence. Or, c'est à son avis surtout face à la problématique des enfants violents que les enseignants sont appelés à rechercher de l'aide. En prenant connaissance des réponses données, elle a le sentiment que les enseignants sont livrés à eux-mêmes, car s'il faut s'adresser à la hiérarchie directe pour trouver de l'aide. De son point de vue, la réponse ne donne pas assez d'informations sur les moyens à disposition des établissements ou encore des chiffres concernant le nombre d'enfants appuyés, voire qui ont dû être sortis de l'école.

La conclusion du rapport (« *Au vu des explications qui précèdent, le Conseil d'État considère que les mesures socio-éducatives mises en œuvre dans le Concept 360°, qui seront renforcées en 2022 par la dernière étape du déploiement des éducateurs et éducatrices en milieu scolaire, devraient permettre aux établissements scolaires de répondre de façon adéquate quand ils sont confrontés à des élèves perturbant l'enseignement ou à des élèves ayant des besoins particuliers. Ces mesures feront l'objet d'une évaluation et d'une éventuelle adaptation après la fin du déploiement.* ») retient son attention et elle souhaite savoir si le Conseil d'État a des pistes sur ce qui doit être apporté, car la cause principale des perturbations dans les classes est due aux élèves difficiles. Certaines mesures d'accompagnement sont déjà prévues mais cela ne résout pas les cas de plus en plus nombreux, ni ne répond à la question du soutien des enseignements pour l'accompagnement des élèves en difficulté.

Il y a un décalage temporel depuis le dépôt de son postulat. En fonction des réponses en séance, elle prendra une position définitive. A ce stade, elle est favorable à refuser la réponse du Conseil d'Etat pour rapport complémentaire.

4. DISCUSSION GENERALE

Le chef du DJES explique que le concept 360 n'est pas suspendu mais fait l'objet d'une analyse, selon la volonté du chef du DEF. Il y a toujours eu une volonté d'adapter ce concept aux évolutions sociétales. Concernant l'opposition entre « enfants violents » et « enfants à besoins particuliers », il rappelle que ce ne sont pas des catégories hermétiques : il s'agit des deux faces d'une même pièce, il n'y a pas de linéarité des violences, il est faux de mettre les enfants dans des catégories. Des mesures supplémentaires nécessiteront des moyens supplémentaires, étant rappelé que, quel que soit la prise en charge et leur organisation, la protection et la prise en charge des enfants est à charge de l'État.

Par ailleurs, le département rappelle que la Loi sur la pédagogie spécialisée votée en 2015 est entrée en vigueur en 2019. A ce jour, sa mise en œuvre n'est pas terminée. Notamment, un délai de trois ans est prévu pour finaliser le conventionnement des établissements de pédagogie spécialisée qui s'occupent des élèves qui sont dans un système dit séparatif – ce qui représente 1960 élèves, soit 2% de la population scolaire vaudoise placée dans un établissement spécialisé où elle est suivie pour des troubles ayant un impact durable sur les personnes. Pour identifier ces élèves, il y a une procédure d'évaluation standardisée (PES) commune à tous les cantons suisses, mise en place depuis 2019. La loi cadre vise à une école inclusive, et non pas intégrative – ce qui veut dire que l'objectif n'est pas que tous les élèves à besoins particuliers soient scolarisés dans l'école régulière quelle que soit la nature des besoins. Dans le Canton de Vaud, ce n'est pas l'option qui a été choisie. Cependant, l'idée est d'éviter d'aller au-delà de ce taux de 2%, qui est une moyenne suisse. Les enfants peuvent avoir besoin de mesures renforcées selon la PES, qui sont de deux types : celles qui amènent les enfants à être placés dans un établissement de pédagogie spécialisée, soit les 1960

enfants précités ; soit à continuer à être scolarisés dans l'école où ils sont mais avec des mesures spécifiques *ad hoc* évaluées dans le cadre de la PES, qui permet d'identifier l'octroi de ressources à l'établissement selon l'intensité du trouble.

L'équité dans le système d'éducation vaudois veut que, pour chaque élève dans une classe, l'établissement reçoit une dotation en périodes d'enseignement, laquelle est destinée à organiser l'école. A cette enveloppe de base, depuis 2019 a été introduite une enveloppe complémentaire proportionnelle au nombre d'élèves qui sert aux mesures de soutien de premier niveau (mesures ordinaires) décidées à l'interne de l'établissement – selon un choix qui vise à privilégier l'autonomie des institutions. Si on veut ajouter la question de l'équité, il faut répondre aux besoins plus spécifiques selon des situations spécifiques.

Le règlement d'application de Loi sur la pédagogie spécialisée est rédigé au plus simple, au profit d'une directive d'application (LPS), le concept 360, destiné aux établissements et aux enseignants. Il y a une volonté d'inclure la majorité des élèves dans le système scolaire standardisé, avec les soutiens. Une équipe large de spécialistes, de directions d'école et de représentants de la HEP ont travaillé au concept 360 afin de mettre en place un concept réunissant des solutions éprouvées à l'attention des établissements scolaires. Il donne un exemple : concernant la solitude des enseignants, une des premières mesures concerne la supervision et le coaching des enseignants, qui est une obligation des établissements. En effet, il a été constaté que là où ces mesures étaient en place, les enseignants en étaient très satisfaits, car cette supervision est établie entre collègues, sans retour à la direction. C'est un outil d'aide hors hiérarchie. Contrairement à ce qui a été avancé avant, le concept 360 s'arrête à l'enseignement post-obligatoire, mais continue à être implémenté dans l'école obligatoire. L'évaluation collaborative, autre mesure socio-éducative obligatoire du concept 360, consiste à identifier des personnes qui peuvent répondre aux questions des enseignants face à des situations spécifiques, comme un enfant dyslexique. Cette évaluation collaborative est voulue non hiérarchique pour avoir accès aux collègues qui ont de l'expérience, ou un spécialiste.

Bien entendu, les 93 établissements n'en sont pas au même stade d'implémentation. La HEP a mis sur pied un accompagnement pour les directions qui le souhaitent. Les établissements élaborent en ce moment leur propre concept 360, puisque chaque établissement doit se doter d'un concept propre. Le délai initial de juillet 2023 a été prolongé à fin décembre 2023 pour permettre aux écoles de décliner ces concepts d'établissement. Dans chaque établissement, un comité de projet est en charge de la rédaction du projet, dont le/la directeur.ice n'est en général pas membre, mais mené par un.e chargé.e de projet avec des enseignants en général volontaires. Le travail démarre sur un diagnostic des difficultés propres à chaque établissement, pour déterminer la manière dont sont mobilisées les ressources mises à disposition de chaque établissement. C'est un travail qui prend du temps.

Le nouveau chef du DEF n'a pas la volonté de geler ce travail dans la scolarité obligatoire, il souhaite un bilan de ce qui a été fait jusqu'ici.

Il est cependant relevé par une députée que la mise en application des concepts est problématique. Concernant la problématique des enseignants et de leur accompagnement, elle pointe du doigt les questions de ressources humaines et le manque d'enseignants (burn-out, arrivées à la retraite, difficulté à recruter). Il lui a été rapporté des cas d'enfants difficiles en termes de violence, qui n'ont pas forcément un profil pour aller dans un établissement spécialisé, parfois ingérables pour les enseignants.

À cet égard, la directrice générale de la DGEJ relève, concernant la problématique de la solitude des enseignants, que l'un des dispositifs du concept 360 est notamment de mettre dans chaque établissement scolaire un éducateur en milieu scolaire, c'est-à-dire une personne ayant une formation en travail social qui sait accompagner. Il y a en effet des situations qui nécessitent un professionnel en la matière, tant pour suivre les enfants que pour soutenir les enseignants. Un projet

pilote a été mis en place dès le début du concept 360 dans les Alpes vaudoises, dans lequel les enseignants pouvaient faire appel à ces spécialistes dans leur classe quand ils constataient des difficultés pour gérer des situations. Aujourd'hui, il y a une présence de ces éducateurs scolaires à hauteur de 0,5 ETP par établissement, qui se coordonne avec les autres éducateurs et professionnels intervenants dans les établissements et dans la région via le pôle éducatif. Des ressources importantes pour les enseignants. La mise en place de ce dispositif prend du temps, certains établissements n'ayant ce poste que depuis la rentrée d'août 2022, la dernière tranche pour ce déploiement ayant été octroyée dans le cadre du budget 2022, alors que dans d'autres établissements, cela fait trois ans que ces postes sont en place et commencent à porter leurs fruits.

Le directeur général de la DGEO rajoute que lorsque les écoliers entrent en 1P et 2P, on peut entrevoir l'étendue du travail d'intégration qui devra être fait. Le concept 360 insiste dès lors beaucoup sur les transitions, entre la famille et l'école, la crèche-garderie et l'école. Il s'agit d'identifier un certain nombre de situations. Il y a également des liens avec la pédiatrie. La LPS concerne la tranche d'âge 0-20 ans, ce qui permet une continuité, en commençant déjà par des soutiens dans les crèches et garderie. Il y a des transitions entre le primaire et le secondaire. A ce jour, le concept 360 s'arrête au moment de la transition de l'obligatoire au post-obligatoire ; la question se pose de l'entrée dans le marché du travail des enfants qui ont bénéficié d'un suivi important durant la scolarité obligatoire.

Concernant les élèves en mesure renforcée dans les établissements scolaire, il précise qu'en moyenne c'est 3,6 périodes d'enseignement spécialisé pour chacun de ces enfants, et 5,5 périodes d'assistance à l'intégration, soit environ 9 périodes en moyenne où il y a un adulte à côté de l'enfant. Cela pose la question de la limite de l'inclusion, de l'endroit où on pose le curseur. C'est cette question que le chef du DEF pose, de savoir à partir de quel niveau on amène les parents à prendre la décision du séparatif – car la décision ultime appartient aux parents.

Un député, bien que favorable au concept 360 et à l'inclusion dans les classes, estime que l'on a des problèmes de ressources, qui peuvent sembler trop faibles dans certaines situations. Si on veut mettre en place les choses, un demi-poste dans un établissement d'environ mille élèves est très peu, ce qui pose des problèmes. Si l'idée fondamentale est excellente, il faut s'en donner les moyens. Concernant le dépistage précoce des difficultés avant même la scolarisation, il se demande si on ne va pas trop loin et qu'on sort du bon sens. Il faut rester pragmatique.

Une députée acceptera ce rapport, notamment parce que l'ensemble des questions posées et soulevées lors du passage en commission y trouvent réponse. On est dans une situation particulière avec la mise en place du 360 dès 2019, suivie de période de fermetures scolaires liées à la pandémie. Dans sa commune, l'établissement a été pilote pour la mise en œuvre du concept 360 ; elle a pu constater qu'on se retrouve confronté aux attentes des parents, du corps enseignant, avec des éducateurs ayant un objectif d'intégration des élèves concernés à leur classe qui n'est pas toujours compris. Des attentes des directions, dans le contexte des réalités communales des infrastructures parascolaires. Il faut également tenir compte de facteurs comme la taille des établissements ou encore le profil des enseignants, ce qui oblige à prendre du recul. Elle estime que ce rapport répond aux questions posées et se réjouit de lire le rapport d'évaluation du DEF à venir.

À l'inverse, un député relève que ce rapport est incomplet. Il a été déposé en 2016 et renvoyé au Conseil d'État en 2017, la LPS entrant en vigueur en 2019. Cette réponse arrivant en 2022 n'est pas complète, et une analyse est annoncée pour 2023. Il soulève la possibilité de se donner un peu plus de temps afin d'obtenir des réponses mieux étayées et plus transparentes. Il s'interroge s'il ne faudrait pas dès lors refuser ce rapport.

Le Responsable de l'Unité de pilotage de la prévention amène des informations quant à la mise en œuvre des éducateurs en milieu scolaire, une nouvelle fonction introduite par suite d'un projet pilote en 2020 dans les Alpes vaudoises, lui-même basé sur des projets antécédents qui avaient

permis de retenir un modèle avec une institution socio-éducative déjà active en protection des mineurs pour piloter ces éducateurs au sein de chaque région. En 2020, on avait évalué 0.35 ETP par établissement, soit en deçà de la cible actuellement fixée à 0,5 ETP par établissement scolaire. Des compétences socio-éducatives préexistaient dans les écoles, à l'instar des médiateurs, ou dans certaines communes des conseillers école-famille ou assistants socio-scolaires. On peut estimer que 0,5 ETP n'est pas beaucoup, mais à ce stade déjà pas mal s'agissant d'une nouvelle fonction : l'analyse du type de réponses socio-éducatives auxquelles on peut répondre est en cours, les besoins devant être mis au regard des ressources. L'augmentation éventuelle de ressources devraient se faire selon des critères tangibles. On est dans une démarche qui doit s'articuler avec l'existant. Ces éducateurs en milieu scolaire s'adressent en premier lieu aux enfants, et aux parents, mais également aux acteurs scolaires, notamment les enseignants. Le concept 360 introduit une gradation de l'intervention : dans une école, il y a dix à vingt élèves reconnus comme difficiles, mais ce cercle peut s'élargir à une cinquantaine d'élèves. Il y avait déjà des mesures socio-éducatives de niveau 3 (MATAS – Module d'activités temporaires et alternatives à la scolarité où un enfant peut être sorti momentanément de l'école, afin de bénéficier d'une double compétence enseignant-éducateur dans une structure mixte), sans oublier le niveau 1 qui insiste sur le climat scolaire, et les transitions scolaires, et des relations dedans et dehors de l'école. Il s'agit aujourd'hui de définir les critères pour augmenter ici ou là les ressources en fonction de besoins identifiés.

[Par courriel du 26.09.2022 et suite à des demandes de commissaires, le responsable d'unité précise les éléments suivants : « La nécessité de mieux répondre aux besoins socio-éducatifs des élèves s'inscrit naturellement dans le Concept 360°. Ce cadre de référence définit les principes et les conditions d'une école à visée inclusive. Ce dispositif inscrit l'intervention socio-éducative en milieu scolaire dans un projet éducatif global. Il pose comme fondement, en amont de la gestion de situations de crise, le travail de prévention, en particulier l'action sur le climat scolaire visant à promouvoir des environnements favorables aux apprentissages, au bien-être et à la réussite des élèves, ainsi que le repérage et l'intervention précoces. Différents niveaux sont identifiés pour une gradation des interventions selon la gravité des situations, avec en particulier la nouvelle fonction des éducateurs en milieu scolaire (niveau 2), et les MATAS (niveau 3). Des lignes directrices ont été édictées afin de donner un cadre cantonal général à la mise en œuvre de l'action socio-éducative en milieu scolaire.

Toutes les régions scolaires du canton sont désormais dotées d'éducateurs en milieu scolaire (ESS), organisés par pôles régionaux (PEMS) rattachés à des institutions de la Politique socio-éducative en protection des mineurs (PSE-ProMin). La hausse des ressources en 2022 permet un taux d'environ 0.5 EPT par établissement, réparti au niveau de la région DGEO concernée. Ce renforcement est effectif partout dès la rentrée scolaire 2022.

A noter que l'arrivée d'une nouvelle fonction a nécessité un positionnement au sein d'un panel d'acteurs déjà présents. Différents lieux de coordination ont été mis sur pied pour faciliter l'articulation des mesures. Une analyse est en cours pour faire l'état des lieux des postes de conseillers école-familles (ressources communales) et faciliter la mise en lien. L'échange d'informations entre les acteurs est une thématique essentielle. »]

Un député estime lui aussi que, dans la réponse du Conseil d'État, il manque des informations précises et chiffrées, au regard de la conclusion. Il serait intéressant de disposer de ces éléments chiffrés pour se positionner. Concernant l'obligation d'inclure les enfants dans la structure, il note que les éducateurs eux-mêmes pourraient estimer qu'il ne faut pas les renvoyer à l'école temporairement, alors que légalement il faudrait les y renvoyer. Cela est-il bon pour l'enfant, l'école, l'enseignant ? Qui bénéficie de cette obligation ? Faire du cas par cas serait une piste à creuser. Concernant le post-obligatoire, il s'interroge sur le cas d'élèves faisant des phobies scolaires ou médicalisés qu'on envoie au gymnase.

Le chef du DJES rappelle que la réponse à ce postulat arrive au changement de législature, avec un nouveau chef de département qui va influencer sur ces questions. Il note qu'une Commission thématique de la formation a été instituée par le Grand Conseil pour suivre ces questions scolaires.

À ce stade de la discussion, un député estime que refuser ce rapport déposé il y a longtemps serait peu constructif : il serait plutôt enclin à déposer des interventions ultérieurement afin d'obtenir des réponses tenant compte du nouveau contexte et complétant ainsi les réponses contenues dans la réponse du Conseil d'État au présent postulat

Une députée fait savoir qu'elle a déposé plusieurs textes concernant le DFJC durant la précédente législature et a systématiquement été frustrée par les réponses obtenues. Il y a un manque cruel d'une approche analytique dans les réponses apportées. Le chapitre 2, sous-titre « nature et nombre des mesures socio-éducatives actuelles » ne donne que des éléments minimaux qui ne permettent pas de se faire une idée claire. De même, le chapitre 1.1.1 « niveaux d'intervention des prestations socio-éducatives » décrit 4 niveaux d'interventions, sans donner de chiffres permettant de se donner une idée du dimensionnement. Elle relate le cas d'un enfant scolarisé dans l'école vaudoise qui a subi un harcèlement psychologique ayant affecté sa carrière scolaire. Elle connaît énormément de parents ayant connu ce type de situations. Aussi, s'interroge-t-elle, combien de situations sont-elles déclenchées par l'école elle-même ? Une introspection qu'on devrait avoir le courage de faire. Elle s'interroge sur le refus de ce rapport.

A contrario, une autre députée estime qu'on trouve dans ce rapport les réponses aux questions posées. Le postulat ne demandait pas de statistiques, mais des informations sur les mesures socio-éducatives. Il est par ailleurs prévu que le dispositif qui est en cours d'implémentation fasse l'objet d'une évaluation. Dans ce rapport apparaît au niveau 2 les prestations de conseil école-famille, à charge des communes. Une mesure qu'elle voit d'un bon œil, et pourrait faire l'objet d'un soutien afin d'améliorer l'équité sur le territoire cantonal.

Un député relève que le rapport fait état, en page 3, du besoin de coordination et de communication et des éléments à améliorer avant d'augmenter les moyens alloués. Il s'interroge également sur la formation des gens qui encadrent nos jeunes, et note que l'information entre les structures peut aider à mettre les moyens au bon endroit et au bon moment.

Le directeur général de la DGEO précise qu'en matière de formation des enseignants, la HEP est à l'écoute des besoins de l'État. Concernant l'évolution de la gestion de classe, notamment le fait de disposer d'intervenants avec lesquels il s'agit de collaborer, une formation « gestion en classe » intégrant ces collaborations a été mise sur pied, qui fait partie des modules de base. Un module qui n'est que facultatif à l'intention des enseignants qui n'en n'ont pas bénéficié a été mis en place.

Une députée souhaite renvoyer ce rapport au Conseil d'État pour complément et précise qu'il ne s'agit pas de le refuser. Cinq ans pour amener des réponses est très long, ce d'autant plus que certaines tiennent en quelques lignes. Il est toutefois rappelé la teneur de l'art. 119 LGC : le Grand Conseil ne peut qu'accepter ou refuser le rapport du Conseil d'État et ne peut donc pas, *stricto sensu*, voter formellement le renvoi en lieu et place du refus.

Pour conclure, le chef du DJES estime que ce rapport répond aux questions qui ont été posées, et entend qu'il y a d'autres questions, auxquelles le Conseil d'État s'engage à répondre le cas échéant.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par quatre voix pour, aucune voix contre et sept abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat.

Cossonay, le 28 septembre 2022

Le rapporteur :
(signé) Yannick Maury