

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

Postulat Marc Vuilleumier et consorts - Un avenir pour les internats avec école spécialisée ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 31 mars 2023 à la Salle du Bicentenaire, Pl. du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Florence Bettschart-Narbel, Elodie Golaz Grilli, Aliette Rey-Marion, Aude Billard, Claude Nicole Grin, Valérie Induni, Graziella Schaller (remplaçant Jacques-André Haury), Oriane Sarrasin (remplaçant Carine Carvahlo), de MM. Sergei Aschwanden, Guy Gaudard, Vincent Bonvin, John Desmeules, Vincent Keller, Fabien Deillon (remplaçant Nicolas Bolay), sous la présidence de Sylvie PittetBlanchette.

M. Marc Vuilleumier, postulant, participait avec voix consultative.

M. Vassilis Venizelos (chef du DJEJ) était accompagné de Mme Manon Schick (directrice générale DGEJ) et de MM. Giancarlo Valceschini (directeur général DGEO) et Frédéric Buissoz (directeur général adjoint DGEJ).

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

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant relève que ce postulat s'inscrit dans une zone grise où se situe la politique cantonale scolaire et le suivi d'enfants en très grandes difficultés. La politique scolaire a mis l'accent notamment sur la politique inclusive de l'école. Ainsi les enfants en situation de handicap, présentant des troubles du comportement, psychiques ou de la personnalité peuvent suivre lorsque cela est possible l'école inclusive avec un soutien particulier lié au handicap ou aux divers troubles. Même si certains déplorent le manque de soutien spécifique pour atteindre les objectifs ambitieux de l'école inclusive, cette problématique ne fait pas partie de la présente intervention.

95% des élèves présentant des troubles auditifs sont dans des classes ordinaires, ainsi que 65% des enfants présentant des troubles du langage ou des handicaps moteurs, et 60% des enfants ayant des troubles visuels. Ces taux tombent à un tiers s'agissant d'enfants ayant des troubles du comportement et de la personnalité, et 3% pour les enfants ayant de gros troubles polyhandicaps.

Notamment pour les enfants qui présentent des troubles de la personnalité et des troubles psychiques, il existe cinq internats avec école qui accueillent des enfants en très grande difficulté ne pouvant suivre une scolarité normale, et ne pouvant vivre dans leur propre famille. Ces institutions disposent d'environ 150 places. Le but de ces écoles avec un soutien spécialisé est de pouvoir réintégrer les enfants dans l'école inclusive, ce qui marche souvent. Une des écoles qu'il a contactée estime à 70% le taux de rescolarisation.

Ces dernières années, plusieurs de ces institutions ont traversé des périodes de crise majeure, qui ont notamment induit des licenciements, des crises d'identité, de la démotivation. Les audits y relatifs ont pu être traumatisants pour certains. Il y aurait eu des renvois d'enfants précarisés, des arrêts de prestations socio-éducatives. Selon ses informations, de nombreuses places ont été

supprimées ces dernières années, ou ne sont pas occupées malgré une poussée démographique et une fragilisation connue de la santé mentale des enfants de certains milieux.

Se pose donc la question d'où sont passés les enfants qui occupaient ces places auparavant. Sont-ils, ce qu'on peut espérer, dans l'école inclusive ? Dès lors via ce postulat il demande que le Conseil d'Etat établisse un état de situation sur le rôle de ces internats avec écoles, sur les missions qu'ils peuvent avoir. Un rapport sera intéressant pour les parties prenantes, y compris les collaborateurs de ces institutions.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le chef du DJES relève que ces internats avec école de la DGEJ offrent une prise en charge socio-éducative, thérapeutique, pédagogique à des enfants qui sont en âge de scolarité obligatoire ou postobligatoire, qui nécessitent également un besoin de protection. Il apporte quelques nuances aux informations contenues dans le postulat : il n'y a pas trois institutions qui accueilleraient un tiers d'enfants par rapport à leur capacité. A quelques nuances près, ces internats sont pleins (cf. annexe 1). Par ailleurs, il n'y a pas un manque de soutien, de reconnaissance voire une grande méfiance de la DGEJ par rapport à ces institutions. Il s'agit de fondations et institutions subventionnées par l'Etat ; les audits entrepris dans ces établissements ont été menés d'entente avec les conseils de fondation et les comités de direction – des audits qui ont permis d'identifier des dysfonctionnements lourds, et de prendre des mesures. Ils ne sont pas le fait d'une méfiance de l'Etat vis-à-vis de ces institutions, mais ont été commandés et menés avec les principaux intéressés, et ont permis de prendre des mesures. L'Etat a un rôle de haute surveillance sur ces institutions subventionnées qui jouent un rôle important.

. On constate un déficit structurel dans le domaine de la politique de la jeunesse, que l'on essaye de combler par des décisions politiques récentes. On remarque en effet une croissance forte du nombre de signalement d'enfants en danger nécessitant protection. Près de 8000 enfants sont ainsi suivis par la DGEJ, que ce soit en foyer soit dans des familles en ambulatoire. Le système est saturé : chaque fois qu'on ouvre des places elles se remplissent très rapidement, pour autant que l'on dispose du personnel nécessaire. La pénurie de personnel est en effet un problème structurel qui nécessite une réponse politique forte ; Même si on formait suffisamment d'éducateurs et d'éducatrices dans le Canton, les conditions salariales ne sont pas concurrentielles par rapport aux cantons voisins, comparés auxquels un.e éducateur gagne entre 800 et 1000 francs de moins. Raison pour laquelle un certain nombre de mesures ont été prises.

Les placements d'enfants se font sur des périodes de plus en plus longues, avec des nouvelles demandes qui arrivent, ce qui bloquent le système. Face à cette problématique, le Conseil d'Etat n'est pas resté inactif. Des mesures urgentes ont été prises en début d'année afin de fluidifier le système : un renforcement des ressources pour accompagner les mineurs qui sortent des institutions pour les réintégrer dans la famille ; un renforcement des prestations de transition afin que les places réservées aux mineurs ne soient pas occupées par des jeunes adultes – notamment par un renforcement d'institutions qui accueillent les jeunes adultes comme la Fondation le Relais ; mise en place d'une cellule au sein de la DGEJ pour mieux gérer les flux, avoir une vision plus fine du nombre de places à disposition. Ces mesures urgentes ne suffiront pas à régler les problèmes structurels, notamment à l'embauche. Il y a un vrai problème de pénurie de personnel lié à un problème d'attractivité.

Le Conseil d'Etat a dès lors dans les négociations avec les syndicats prévu 15 millions pérennes au budget de l'Etat pour revaloriser les salaires du secteur social parapublic, dont la répartition devra faire l'objet de discussions – dans un contexte où il y a une différence salariale de 800 à 1000 francs par mois par rapport à la moyenne des cantons romands. Une deuxième mesure vise à faire face à la croissance des cas suivis par la DGEJ (8000 enfants) : selon les recommandations de la

Confédération, les assistants sociaux de la DGEJ devraient avoir au maximum 50 cas à gérer, on est en moyenne à 67 dans le Canton de Vaud, jusqu'à 85 voire 90 cas dans les situations les plus extrêmes. Des indicateurs comme le taux de turn-over au sein de la DGEJ sont inquiétants. Raison pour laquelle le Conseil d'Etat a annoncé sa volonté de créer dix nouveaux postes d'assistants sociaux à la DGEJ pour soulager le système et assurer la protection des enfants.

Le postulat Vuilleumier touche à cette problématique, cible cette question de la protection de l'ensemble, avec quelques nuances qui doivent être apportées. Une révision de la politique socio-éducative est en cours, et devrait être adoptée par le Conseil d'Etat ces prochains mois. Dans un contexte où dès qu'une place est créée en institution elle se remplit rapidement, le système est sous pression, il s'agit de changer de stratégie, notamment de limiter la croissance de l'hébergement et renforcer l'ambulatoire, à l'image de ce qui se fait par exemple dans le soutien aux personnes âgées. Il faut soutenir les impulsions pour répondre aux problématiques d'ordre structurelles. Des assises sont par ailleurs annoncées cet automne avec les divers partenaires sociaux. Il s'agira également d'évaluer la capacité de la DGEJ à suivre ce rythme, dans un contexte de pression de la justice pour doter la DGEJ de postes supplémentaires pour fluidifier le système. Dans un contexte où on observe une dégradation de la situation, avec de plus en plus d'enfants qui sont dans des situations qui nécessitent des mesures de protection. Il relève que sur la même thématique le postulat Joséphine Byrne Garelli et consorts au nom PLR (22_POS_64) est en cours de traitement auprès de la Commission thématique des affaires sociales.

Le directeur général de la DGEO explique que 95,5% des élèves vaudois fréquentent une école régulière. Les 4,5% restant sont dans un système dit séparatif, un terme issu du recensement effectué par l'Office fédéral de la statistique. Parmi ces 4,5%, 2% sont au niveau Suisse dans des institutions, soit pour l'essentiel de pédagogie spécialisée, soit avec écoles dans des institutions comme celles concernées par ce postulat. Ces places en séparatif sont analysées au niveau fédéral chaque année, le Canton de Vaud est également à 2% si on tient compte des classes spéciales pour allophones.

La directrice générale DGEJ commente le tableau de l'évolution du nombre de places dans les internats avec écoles de la DGEJ (cf. annexe). Le total des places disponibles n'a effectivement pas été entièrement occupé à certains moments. Ce nombre de places vacantes a diminué de six entre août 2019 et août 2020, puis de dix places entre août 2020 et août 2021, principalement au sein de deux institutions. En effet dix enfants ont été sortis lors de la grave crise institutionnelle dans la Fondation Ecole Pestalozzi, afin de garantir leur prise en charge. Cette institution a été stabilisée, un nouveau conseil de fondation nommé. A ce jour, l'institution accueille 32 enfants, soit 4 groupes de huit enfants au lieu de dix auparavant, pour respecter l'évolution des normes de l'Office fédéral de la justice, qui subventionne cette institution à hauteur de 10 millions par année. La Fondation de Serix traverse en ce moment une situation difficile, avec la nomination d'un nouveau directeur dès le 1^{er} janvier de cette année, ce qui explique que cette institution n'accueille que 22 enfants au lieu des 28 prévus par le contrat de prestation ; un retour à la normale est prévu cet été. Ces éléments expliquent qu'on se situe légèrement en dessous du nombre d'enfants qui devraient être accueillis dans ces institutions, mais on ne peut pas parler d'une situation où elles n'accueilleraient qu'un tiers des enfants par rapport à leur capacité, comme affirmé dans le postulat. Les problèmes de recrutement de personnel justifient une réduction de place dans certaines institutions. Même si on avait la possibilité d'accueillir plus d'enfants, il faudrait garantir l'encadrement adéquat.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Plusieurs interventions relèvent que dans son développement, le postulant émet des affirmations qu'ils ne partagent pas, notamment concernant le soutien de la DJEJ aux institutions concernées ainsi qu'une vision très négative de la manière dont certaines de ces institutions rempliraient leur mission, et concernant leur taux d'occupation. Sous réserves de difficultés passagères, ces

institutions sont confrontées à des réalités difficiles, dans un domaine où les enfants accueillis dans ces internats et écoles spécialisées n'ont pas des profils « interchangeables ». On ne peut pas utiliser librement les places libres pour placer des enfants indépendamment de leur profil. Il faut se méfier de ces chiffres où les taux d'occupation ne sont pas à 100%.

Toutefois, il ne s'agit pas de se focaliser sur les maladresses de la partie explicative du postulat mais se concentrer sur la demande du postulat, à savoir : « *d'établir un rapport sur l'avenir et le rôle des internats avec école spécialisée en précisant leurs prestations dans le cadre de l'école inclusive [et d'avoir] une politique claire et transparente permettra à tous les acteurs de travailler en bonne intelligence dans l'intérêt des enfants en grande difficulté.* » On constate en effet qu'il y a, et pas seulement dans le Canton de Vaud, des difficultés dans certains établissements et que la pénurie de personnel est un questionnement important. Ce postulat permettra d'avoir un rapport sur une part importante dans l'édifice de la prise en charge de certains enfants : le rôle et le devenir de ces établissements, ainsi que les modalités de soutien de ces institutions dans le contexte de la mise en place du concept 360. L'articulation avec le concept 360 justifie une clarification. Un certain nombre d'éducateurs sont allés dans l'école, qui intègre de plus en plus d'enfants avec des difficultés. Ce qui a pour conséquence que dans les institutions restent les cas de plus en plus lourds. Dès lors se pose la question des moyens supplémentaires à disposition, notamment.

Le postulant a écrit ce postulat dans l'intérêt des enfants concernés. Il contient des maladresses et des erreurs, qu'il regrette. Toutefois, il relève qu'il y avait 120 places en 2019 et plus que 101 aujourd'hui, et ce malgré l'augmentation démographique et les tendances sociétales exprimées. Savoir où sont passés ces dix-neuf enfants précédemment pris en charge reste donc une question ouverte. Ensuite, il note que sur les cinq institutions concernées, trois ont eu récemment des sérieux problèmes. Ce qui est peut-être lié à un problème d'identification des missions. Pour rédiger ce postulat, il a été en contact avec une douzaine de personnes travaillant dans le secteur, qui aiment les enfants et ont exprimé une souffrance par rapport à un manque de visibilité, notamment quant aux missions qui leur sont attribuées. La demande du postulat en effet tient dans les dernières phrases, soit l'articulation entre l'école inclusive et ces internats avec écoles spécialisées.

Un commissaire demande si les 15 millions annoncés par le Conseil d'Etat sont ceux évoqués dans le cadre des récentes négociations entre les syndicats et le gouvernement, de revalorisation salariale du secteur social parapublic ou s'il s'agit d'une proposition qui existait auparavant.

Le chef du DJES note que le problème a été identifié il y a longtemps. La nécessité d'une revalorisation salariale du secteur social parapublic était déjà portée par le précédent gouvernement. Une problématique qui attend une réponse, négociations salariales ou pas ; il s'avère que c'est dans ce cadre-là qu'elle se pose. Il y a deux montants de 15 millions en discussion : 15 non pérennes et 15 pérennes.

Les partenaires sociaux doivent faire des propositions quant à l'utilisation de cette enveloppe de 15 millions. Il devrait y avoir un effet correcteur sur les questions évoquées, pour une entrée en vigueur en 2024. C'est probablement une étape parmi d'autres, une première réponse forte, mais il est trop tôt pour dire si ce sera suffisant car on part de loin.

D'autres éléments permettent-ils d'expliquer la pénurie de personnel ? Y a-t-il un manque d'anticipation, par exemple lié à l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge et à la charge pour les familles et l'administration.

La directrice générale DGEJ explique que ces quatre dernières années, on est passé de moins de 7000 enfants suivis par la DGEJ à près de 8000 à ce jour. Une augmentation forte en peu de temps, qui n'a pas pu être compensée malgré l'octroi de 11,2 ETP à la DGEJ depuis 2021. Il n'y a pas d'automatisme dans le domaine de la protection de l'enfance au contraire du domaine de l'école. Ce

qui a pour effet de nécessiter le dépôt de demande et un certain retard par rapport à la situation sur le terrain.

Concernant ces foyers qui prennent en charge les enfants, est-ce que ces institutions accueillent également les enfants exclus du système scolaire obligatoire selon l'art. 124 LEO.

Le chef du DJES confirme. Le système est sous pression depuis un moment. On observe une croissance du nombre d'enfants ces dernières années. Est-ce un effet post-Covid ? On observe une augmentation du nombre d'enfants suivis par la DGEJ, suite à des décisions de justice. Tout part de situations familiales, plus tendues, plus précaires. C'est un phénomène sociétal, qu'on observe dans d'autres politiques publiques (violences domestiques, population carcérale...) Est-ce que cette augmentation de cas liés à ces tendances sociales aurait pu être anticipé... on peut en débattre. Le fait est que le Conseil d'Etat vient aujourd'hui avec des propositions d'actions et de mesures afin que le système soit plus résilient.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par douze voix pour la prise en considération, deux voix contre et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et de le renvoyer au Conseil d'Etat

Ecublens, le 17 mai 2023

La rapporteuse :
(signé) *Sylvie Pittet-Blanchette*

Annexe :

- Evolution du nombre de places dans les internats avec écoles de la DGEJ

Evolution du nombre de places dans les internats avec écoles de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse :

PSE-ProMin - Internats avec école Nombre d'enfants pris en charge entre août 2019 et août 2022					Nb de places selon contrat de prestation au 1.1.2023	Nb de places disponibles au 1.1.2023
	août.19	août.20	août.21	août.22		
Pré-de-Vert	14	14	14	14	14	14
Châtelard	24	24	24	24	24	24
Serix	28	28	22	22	28*	22
Fondation Ecole Pestalozzi	40	40	30	32	32	27
Home-chef-Nous	14	8	14	14	14	14
TOTAUX	120	114	104	106	112**	101**

* Le contrat de prestation avec Serix prévoit 28 places à la rentrée 2023, mais 22 au 1.1.2023.

** Cet écart est dû à la différence entre le nombre de places selon le contrat de prestation et le nombre d'enfants que peut en réalité accueillir l'établissement, ceci en raison des difficultés à recruter des éducateurs et d'éducatrices.