

**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant la stratégie cantonale en matière de pédagogie
spécialisée et de mesures particulières pour les élèves de la
scolarité obligatoire**

et en réponse

aux postulats :

- **18.164 « Pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire »**
- **22.187 « Pour une attribution plus adéquate des mesures d'aide ordinaire »**
- **23.210 « Pour un meilleur encadrement des élèves à l'école obligatoire »**

et à la motion :

- **23.211 « Pour le maintien des classes spécialisées, outil d'inclusion pour les élèves en difficulté »**

(Du 28 septembre 2026)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le contexte actuel est marqué par l'évolution progressive des dispositifs de soutien, la transformation et l'augmentation des besoins éducatifs des élèves, ainsi que par une organisation scolaire prise dans les tensions entre compétences cantonales et responsabilités régionales.

Pour la première fois, il est possible, sur la base des données récoltées auprès des centres scolaires depuis 2024, de présenter à travers ce rapport la manière dont ceux-ci mobilisent et combinent les différentes formes d'aide mises à leur disposition, qu'elles s'adressent à un élève en particulier ou à l'ensemble d'une classe, afin de disposer d'une lecture factuelle des écarts constatés, au-delà des perceptions exprimées sur le terrain. Répondant ainsi à la nécessité de monitoring de la scolarité obligatoire, en particulier en mettant en lumière les enjeux liés à l'égalité et à l'équité dans l'attribution des ressources, à l'adéquation des moyens aux besoins éducatifs et à la lisibilité globale du dispositif - l'équité étant une forme d'entorse éthiquement acceptable au principe d'égalité pour compenser les inégalités tant personnelles que structurelles.

Sur cette base, le présent rapport expose les évolutions déjà engagées, notamment la stabilisation de l'organisation des mesures particulières et l'introduction de principes d'allocation combinant une base égalitaire liée au nombre d'élèves et une prise en compte des réalités locales d'enseignement. L'adoption simultanée de nouveaux arrêtés (arrêté relatif aux mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire et arrêté sur le subventionnement des périodes d'enseignement et le financement des mesures d'appui dispensées par les cercles scolaires de la scolarité obligatoire) consolide cette évolution en clarifiant l'organisation pédagogique et les modalités d'allocation des ressources.

Cela étant, le Conseil d'État a conscience que des enjeux importants sont encore à relever en matière de mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire. Partant, il présente une stratégie cantonale en matière de pédagogie spécialisée révisée compte tenu des évolutions présentées, donnant lieu à un plan d'action en cinq axes portant sur l'organisation des dispositifs, la gradation des réponses apportées aux besoins des élèves, la priorité accordée au cycle 1 et à la prise en charge précoce, le pilotage et la gouvernance ainsi que le cadre légal, en précisant les échéances envisagées.

L'objectif est de préserver les dispositifs qui répondent aux besoins des élèves, de favoriser les réponses intégratives lorsqu'elles sont possibles et de garantir le recours aux mesures spécialisées dispensées hors de la classe régulière ou du centre scolaire lorsque la situation l'exige.

Cette évolution implique de veiller tout particulièrement à la coordination entre les différent-e-s acteurs et actrices, à la disponibilité des compétences professionnelles nécessaires, ainsi qu'à la proportionnalité des décisions et à la soutenabilité des ressources engagées.

La consolidation des séries de données, condition d'un pilotage dans la durée, accompagnera également la mise en œuvre du plan d'action.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte institutionnel et évolution du système scolaire

Au cours des dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont porté sur l'attribution des mesures d'aide et, plus largement, sur l'encadrement des élèves au sein de l'école obligatoire neuchâteloise.

Le Conseil d'État a entendu ces inquiétudes, exprimées notamment dans les postulats 18.164 (pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire), 22.187 (pour une allocation plus adéquate tenant compte des critères socio-économiques), 23.210 (pour un meilleur encadrement global, incluant co-enseignement et soutien individualisé), ainsi que dans les motions populaires 23.211 (maintien des classes spécialisées comme outil d'inclusion) et 25.107 (prise en charge précoce des troubles neurodéveloppementaux en préscolaire).

Ces objets soulignent des préoccupations récurrentes quant à la perception d'une insuffisance des ressources, aux disparités entre cercles scolaires, à l'hétérogénéité croissante des classes, aux besoins spécifiques et croissants des élèves vulnérables, ainsi qu'à l'urgence d'une organisation et d'une attribution plus transparente des moyens.

La régionalisation de l'école neuchâteloise, décidée en 2011¹, a certes favorisé des réponses adaptées aux réalités locales, mais a également accru le risque d'inégalités dans les réponses apportées aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers selon les cercles scolaires.

1.2. Interventions parlementaires

Le Grand Conseil a accepté les postulats 18.164, 22.187 et 23.210 ainsi que la motion populaire 23.211 dont nous rappelons la teneur ci-après :

18.164

12 juin 2018

Postulat de la commission École obligatoire

Pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire

¹ Le [rapport 10.066](#) du CE a été approuvé par le GC le 25 janvier 2011.

Contenu

Le Conseil d'État est prié de produire un état des lieux de l'attribution des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire et d'étudier, en s'inspirant par exemple du modèle fribourgeois, la possibilité de gérer directement, au sein du service de l'enseignement obligatoire, les mesures d'aide ordinaire, selon des critères transparents et valables pour l'ensemble des cercles scolaires, la répartition du financement entre État et communes restant identique à celle qui prévaut actuellement.

Développement

L'attribution des mesures d'aide ordinaire dépend actuellement des centres scolaires qui affichent des cultures diverses en la matière. Certains centres scolaires sont plus parcimonieux que d'autres et appliquent des critères différents ou de manière plus ou moins stricte. De plus, un cercle scolaire peut être soumis à des pressions de la part des autorités communales, le coût des mesures d'aide ordinaire étant assumé à 55% par les communes. De manière à assurer une meilleure sinon une parfaite égalité de traitement entre centres scolaires, il est proposé que la gestion du financement des mesures d'aide ordinaire soit confiée à l'État, l'économie réalisée par les uns profitant ainsi à tous.

Signataire : Jean-Claude Guyot, président de la commission

22.187

12 juillet 2022

Postulat des groupes VertPOP et UDC

Pour une attribution plus adéquate des mesures d'aide ordinaire

Contenu

Le Conseil d'État est prié d'étudier l'opportunité d'octroyer les mesures d'aide ordinaire non plus en fonction du nombre d'élèves dans les cercles scolaires seulement, mais par des forfaits et/ou enveloppes liés à des critères socio-économiques, comme c'est le cas à Genève (indice social) ou à Fribourg (système de pondération selon les besoins éducatifs particuliers).

Développement

Le Conseil d'État attribue actuellement ces mesures d'aide ordinaire aux cercles scolaires, qui ont une marge de manœuvre importante quant à la gestion de ces ressources (ce qui est souhaitable étant donné la régionalisation). Or, ces ressources sont notoirement insuffisantes pour répondre aux besoins réels des élèves suivant les cercles scolaires. Les communes doivent alors bien souvent compenser des enveloppes insuffisantes, notamment celle du soutien immédiat et temporaire (SIT) ou d'autres mesures socio-éducatives. L'utilisation de critères socio-économiques ou d'un système de pondération permettrait de répondre aux différentes problématiques précitées.

Première signataire : Sarah Blum

Signataires : Christiane Barbey, Daniel Berger, Barbara Blanc, Clarence Chollet, Arnaud Durini, Roxann Durini, Monique Erard, Patrick Erard, Evan Finger, Johanna Lott Fischer, Quentin Geiser, Aurélie Gressot, Julien Gressot, Juliette Grimm, Cécile Guinand, Adriana Ioset, Estelle Matthey-Junod, Eleanor Pescante, Niels Rosselet-Christ, Manon Roux, Niel Smith, Marie-France Vaucher

23.210

24 mai 2023

Postulat de député-e-s interpartis

Pour un meilleur encadrement des élèves à l'école obligatoire

Contenu

Le Conseil d'État est prié d'améliorer l'encadrement des élèves de l'école obligatoire, notamment en étudiant les pistes suivantes :

*diminution des effectifs par classe ;
déploiement du co-enseignement ;
renforcement des mesures de soutien individualisé ;
pondération différente des élèves BEP à l'intérieur des classes.*

La réflexion devra également englober les mesures évoquées dans le rapport 18.006 (pédagogie spécialisée).

Développement

De nombreuses personnes du terrain alertent sur la fragilité actuelle du système à l'école obligatoire et sur l'urgence d'améliorer la situation. Une partie non négligeable des élèves souffrent de cette situation, notamment celles et ceux avec des difficultés scolaires, tandis que d'autres ne reçoivent plus l'attention nécessaire de la part d'un corps enseignant souvent débordé et épuisé. Cette problématique a d'ailleurs été admise par une large partie de notre législatif lors du débat sur la motion populaire du SSP-RN 23.118.

Il convient d'ajouter que si la gestion de l'école obligatoire est du ressort des communes, le canton joue un rôle important quant à l'édiction de certains principes, notamment au travers du financement de nombre de prestations à hauteur de 45%. Il décide par exemple du nombre de périodes de soutien qui seront attribuées aux élèves à besoins éducatifs particuliers et a le pouvoir d'augmenter ou de diminuer ses enveloppes (SIT et divers soutiens).

Un meilleur encadrement et suivi des élèves est primordial pour garantir une école publique de qualité et pour s'adapter à un indéniable changement de société, avec des classes de plus en plus hétérogènes, qui met parfois à mal la dynamique des classes et qui oblige l'école publique à changer de paradigme à plus ou moins brève échéance.

Première signataire : Sarah Blum

Signataires : Céline Barrelet, Daniel Berger, Olivier Beroud, Émile Blant, Barbara Blanc, Corine Bolay-Mercier, Clarence Chollet, Annie Clerc-Birambeau, Anita Cuenat, Arnaud Durini, Roxann Durini, Céline Dupraz, Cloé Dutoit, Romain Dubois, Joëlle Eymann, Marc Fatton, Sarah Fuchs-Rota, Richard Gigon, Aurélie Gressot, Fanny Gretillat, Adriana Ioset, Armin Kapetanovic, Assamoi Rose Lièvre, Marinette Matthey, Ahmed Muratovic, Marie-Émilienne Perret, Nicolas de Pury, Niels Rosselet-Christ, Jean-Marie Rotzer, Manon Roux, Stéphanie Skartsounis, Marie-France Vaucher

23.211

26 mai 2023

Motion populaire du Syndicat des services publics région Neuchâtel (SSP-RN)

Pour le maintien des classes spécialisées, outil d'inclusion pour les élèves en difficulté

Contenu

Les personnes soussignées demandent au Grand Conseil d'enjoindre au Conseil d'État de maintenir et de préserver le nombre actuel de classes spécialisées de l'enseignement obligatoire du canton de Neuchâtel afin de continuer de proposer un encadrement et un accompagnement de qualité de la part des équipes pédagogiques et ainsi de donner de meilleures chances d'insertion professionnelle aux élèves.

Développement

La volonté politique affichée du Conseil d'État est de viser l'inclusion scolaire de tou-te-s les élèves dans les classes de formation régulière (FR) de ce canton.

Or, sur le terrain, il est clairement établi que les élèves à besoins spécifiques doivent être suivi-e-s et accompagné-e-s par un-e enseignant-e spécialisé-e titulaire afin que des liens stables se tissent. Au sein d'un groupe qui reste le même toute l'année et est encadré majoritairement par un-e seul-e enseignant-e, les élèves en grande difficulté scolaire trouvent une organisation claire et rassurante où elles et ils peuvent travailler dans des conditions favorables et donner ainsi le meilleur d'elles et eux-mêmes. Les classes d'enseignement spécialisé sont donc un outil d'inclusion scolaire au sein

de l'école obligatoire qui offre aux élèves qui en ont besoin un cadre qui leur permet non plus de décrocher, mais bel et bien de raccrocher au système scolaire et de pouvoir ainsi, au terme de la scolarité obligatoire, obtenir une solution d'insertion professionnelle.

Avec la réforme du cycle 3, démarrée en 2015, le système scolaire du canton de Neuchâtel est confronté à une réalité qui nécessite au quotidien de mettre en place toujours plus de solutions permettant à tout un chacun de trouver sa place pour éviter l'échec scolaire, puis social.

Les élèves des classes régulières du cycle 3 évoluent dans des classes et des groupes-classes dont l'hétérogénéité ne permet plus de répondre à leurs besoins. De plus, le lien entre le/la titulaire est décousu dans un système où les élèves ne voient que pendant quelques périodes hebdomadaires leurs enseignant-e-s principaux-ales. En outre, dans certaines branches, telles que la géographie et l'histoire, qui ne sont pas des disciplines scolaires à niveaux, les élèves sont de plus en plus en échec car, d'une part, l'hétérogénéité de ces classes est trop grande et, d'autre part, les élèves « sacrifient » ces branches pour avoir le temps de mieux réussir dans d'autres branches à niveaux.

L'organisation éclatée du cycle 3 engendre donc des situations d'échec et la structure même du système scolaire explique que des élèves décrochent, voire redoublent, et sont orientés vers les classes spécialisées dans lesquelles le cadre, le lien et l'identité de classe existent encore.

Actuellement, les autorités regrettent qu'il y ait une proportion trop importante d'élèves en classe spécialisée, notamment dans les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds. Or, il est évident qu'il faut tenir compte de la population qui y réside et des indices socio-économiques et socio-culturels des élèves qui entourent les collèges où le nombre de classes spécialisées est le plus grand. Il ne suffit donc pas de vouloir inclure à tout prix les élèves en difficulté dans la formation régulière. D'ailleurs, il est déjà possible pour les élèves en classes spécialisées de fréquenter une partie des cours de la formation régulière.

Dès lors, les classes spécialisées ou terminales répondent à certaines carences, éducatives notamment, et aux fragilités des élèves, qu'elles soient scolaires, sociales ou encore affectives.

Le travail réalisé au quotidien en classe FS s'articule autour du besoin qu'ont les élèves de retrouver une certaine sérénité, de la confiance en soi et en les autres, de la régularité aussi. Les classes spécialisées sont à considérer comme un outil d'inclusion qui favorise les apprentissages et les projets pédagogiques et professionnels des élèves en grande difficulté, tout en leur permettant d'évoluer au sein de l'école obligatoire et non pas dans une institution. Ces dispositifs, parmi lesquels les classes de TE+ (11e terminale) et le réseau d'entreprises OASIS+ à La Chaux-de-Fonds, permettent d'élargir le réseau de l'école avec des maître-sse-s socioprofessionnel-le-s présent-e-s en classes-ateliers et des acteurs-partenaires, tels que des employeurs, afin de répondre et de promouvoir l'insertion professionnelle.

Il est donc à considérer que le bien-être des acteurs scolaires et in primis des élèves est un enjeu essentiel, tant sur le plan scolaire que sociétal : les classes spécialisées sont à l'heure actuelle une solution – qui fonctionne – de l'école neuchâteloise pour répondre aux besoins des élèves et à la diversité de celle et ceux-ci, selon leurs parcours de vie.

Ainsi, l'école neuchâteloise, tant au niveau des directions que du corps enseignant, est une école active, constituée de mesures intégratives différenciées, dont font partie les classes spécialisées ayant un effectif d'élèves réduit. Enfin, l'inclusion n'est pas à considérer uniquement sur le plan scolaire en intégrant les élèves dans les classes régulières (FR), mais également au sein des différents milieux, qu'ils soient professionnels, culturels, sportifs ou encore associatifs.

En conclusion, tant que le département (DFDS) n'aura pas proposé des alternatives plus efficaces, testées et réalisées à l'école, il n'est guère opportun qu'il veuille favoriser l'inclusion et l'intégration... à tout prix ! Le maintien des classes spécialisées des cycles 1, 2 et 3 est donc fondamental !

*Premier signataire : Steven Munastra, 2300 La Chaux-de-Fonds
Motion populaire munie de 683 signatures*

1.3. Objectifs du rapport

Le présent rapport se centre principalement sur les pratiques des centres scolaires en matière de mobilisation et d'organisation des différentes mesures de soutien, conformément aux préoccupations exprimées dans les postulats et la motion, qui visent d'abord les modalités concrètes de mise en œuvre de ces dispositifs sur le terrain. Les pratiques des écoles spécialisées et institutions d'éducation spécialisée sont traitées sous l'angle de la complémentarité à développer et améliorer avec les dispositifs gérés par les centres scolaires. Cette perspective s'inscrit dans le programme de législature 2026-2029, qui prévoit de conduire la réforme de la gouvernance des partenariats et de réviser les modalités de collaboration entre l'État et ses partenaires, notamment dans le domaine scolaire, en vue d'intensifier les synergies et de renforcer l'efficacité ainsi que la maîtrise des coûts (programme de législature 2026-2029, mesure stratégique 3.2.3).

Ce rapport vise également à informer le Grand Conseil sur la mise à jour nécessaire de la stratégie cantonale dans le domaine de la pédagogie spécialisée présentée dans le rapport d'information du Conseil d'État du 5 mars 2018 (18.006). Depuis cette date, le contexte a sensiblement évolué : les besoins des élèves se sont intensifiés et diversifiés, les ressources consacrées à l'aide aux élèves en difficulté et à la pédagogie spécialisée ont fortement progressé et le cadre réglementaire applicable aux mesures d'aide a été entièrement refondu au printemps 2026.

Plus précisément, le présent rapport poursuit cinq objectifs :

- **objectiver les pratiques** : présenter, sur la base des données récoltées auprès des centres scolaires depuis 2024, la manière dont ceux-ci mobilisent et combinent les différentes formes d'aide mises à leur disposition, qu'elles s'adressent à un élève en particulier ou à l'ensemble d'une classe, afin de disposer d'une lecture factuelle des écarts constatés, au-delà des perceptions exprimées sur le terrain ;
- **distinguer le volume des ressources de leur organisation** : établir dans quelle mesure les difficultés relevées par les objets parlementaires relèvent d'une insuffisance de moyens ou, davantage, de la manière dont ces moyens sont répartis, organisés et utilisés au sein des centres scolaires, dans un contexte d'intensification des besoins ;
- **apporter une réponse différenciée aux objets parlementaires** : traiter les quatre objets acceptés par le Grand Conseil selon leurs logiques propres, en explicitant les tensions qui les traversent, notamment entre égalité de traitement à l'échelle cantonale et autonomie régionale, ainsi qu'entre les approches privilégiant le maintien de l'élève dans la classe régulière et celles reposant sur des structures distinctes ;
- **rendre compte des évolutions déjà engagées** : exposer la portée de deux nouveaux arrêtés adoptés le 4 mars 2026 et entrés en vigueur le 1er avril 2026, ainsi que celle des travaux menés en matière d'outils de suivi et de pilotage et de la réorganisation du service en charge de l'enseignement obligatoire, effective en août 2026 ;
- **présenter les perspectives et le calendrier** : soumettre un plan d'action en cinq axes, portant sur l'organisation des dispositifs, la gradation des réponses apportées aux besoins des élèves, la priorité accordée au cycle 1 et à la prise en charge précoce, le pilotage et la gouvernance ainsi que le cadre légal, en précisant les échéances envisagées, en particulier s'agissant de l'élaboration d'une loi cantonale sur la pédagogie spécialisée.

Le rapport comporte par ailleurs plusieurs délimitations qu'il convient de préciser d'emblée. Il ne traite pas de la gouvernance générale de l'école neuchâteloise, qui fait l'objet d'un débat distinct. Il ne traite pas non plus de la répartition des tâches ni des clés de financement entre l'État et les communes : cette question sera traitée dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise. Dans l'attente de ces décisions, le présent rapport se réfère au régime en vigueur, dans lequel les communes assument 55%² du coût des mesures d'aide ordinaire d'enseignement

² En contrepartie, l'État finance, sous forme de subvention, 45% des salaires (avec les charges sociales) et 37% des cotisations versées par les communes à la caisse de pensions, sauf pour certaines cotisations particulières prévues par d'autres lois.

et le canton la totalité des prestations relevant de la pédagogie spécialisée renforcée, sans préjuger de son évolution. Il ne remet pas non plus en cause l'autonomie dont disposent les autorités scolaires communales et intercommunales en matière d'organisation scolaire. Enfin, il ne propose ni la suppression ni la réduction programmée des classes spécialisées, qui demeurent une modalité de scolarisation à part entière ; il entend en revanche préciser leur place parmi l'ensemble des réponses possibles.

Sur le plan méthodologique, les données présentées portent sur les années scolaires 2023-2024 et 2024-2025³. Dans un souci de transparence, elles sont restituées par centre scolaire désigné nominativement. Le Conseil d'État a renoncé à une présentation anonymisée dès lors que les interventions parlementaires portent précisément sur les différences de pratiques entre centres scolaires, qu'un anonymat ne serait ici qu'apparent compte tenu de leur nombre restreint, et que la restitution de l'usage de ressources publiques cofinancées par l'État et les communes relève de la reddition de comptes. Cette lisibilité constitue en outre une condition du dialogue avec les autorités scolaires, en appuyant les évolutions proposées sur des constats partagés. Les données reposent sur un processus de récolte progressivement structuré et harmonisé, dont le caractère évolutif doit être pris en compte dans la lecture des résultats. Les écarts observés sont présentés à des fins de comparaison et d'objectivation ; ils ne constituent pas en soi un indicateur de qualité ou d'efficacité des centres scolaires concernés.

2. CONSTATS PRINCIPAUX

Les constats qui suivent portent prioritairement sur les pratiques des centres scolaires en matière d'organisation et de recours aux différentes catégories de mesures, dès lors que c'est bien ce niveau d'action qui est directement visé par les interventions parlementaires.

2.1. Données factuelles relatives aux mesures particulières

Contexte actuel

Le nouvel arrêté relatif aux mesures particulières distingue, aux articles 6 à 9, les différentes catégories de mesures de soutien mises en œuvre dans le cadre de la scolarité obligatoire. Les modalités d'organisation des mesures particulières, les conditions d'accès à celles-ci, ainsi que les modalités de leur octroi et de leur mise en œuvre sont précisées par voie de directive.

Dans le cadre du présent rapport et du monitoring des mesures d'enseignement, les dispositifs observés se répartissent entre :

- des mesures destinées **à l'élève** ;
- et des mesures destinées **au groupe ou à la classe**.

Les mesures destinées **à l'élève** comprennent :

- 1) les **mesures ordinaires de soutien (MO)**, qui constituent un soutien apporté à l'élève en difficulté dans le cadre de ses apprentissages. Elles sont en principe dispensées, individuellement ou dans le cadre de petits groupes d'élèves, par des enseignant-e-s généralistes ou spécialistes, en complément de l'aide assurée par les enseignant-e-s des classes régulières ;
- 2) les **mesures ordinaires de pédagogie spécialisée** (ci-après : MOPS), qui comprennent :

³ Les analyses et travaux préparatoires de ce rapport ont été réalisés avec l'appui d'un outil commercial d'IA générative (Anthropic, 31.08.2026, Claude Opus 5), à partir de données publiques ou destinées à l'être, à l'exclusion de toute donnée personnelle ou sensible. Par précaution, le mode « Anonymat » a été activé : ni lien avec le compte de l'utilisateur, ni conservation de la conversation, ni réutilisation des contenus pour l'entraînement des modèles. Conformément à la directive DIR-2026-01-IA et à la charte DIR-2026-02-IA, les contenus générés ont été systématiquement vérifiés ; leur responsabilité incombe aux seuls auteurs du rapport.

- a) les MOPS d'enseignement, dispensées individuellement ou dans le cadre de petits groupes d'élèves par des enseignant-e-s spécialisé-e-s ou, de manière temporaire, par des enseignant-e-s généralistes ou spécialistes lorsque les ressources spécialisées font défaut.
- b) les MOPS pédago-thérapeutiques, dispensées par des orthophonistes ou des psychomotricien-ne-s. Elles correspondent à des prestations spécialisées visant à soutenir l'élève dans des domaines tels que le langage, la communication, la motricité ou le développement psychomoteur, lorsque ces difficultés ont une incidence sur ses apprentissages ou sa participation scolaire.

Les MOPS d'enseignement constituent, en complément des MO, un soutien plus spécifique lié à un besoin éducatif particulier nécessitant des connaissances et des compétences particulières. Elles sont mises en place dans la classe régulière ou selon une modalité alternative de scolarisation. Elles comprennent ainsi tant les prestations spécialisées dispensées dans les classes régulières que celles mises en œuvre dans les espaces complémentaires ou les classes spéciales.

3) les **mesures renforcées de pédagogie spécialisée** (MRPS) qui comprennent :

- a) les MRPS d'enseignement, dispensées par des enseignant-e-s spécialisé-e-s, en principe externes au centre scolaire, disposant de compétences spécifiques pour la prise en charge du trouble ou du handicap concerné ;
- b) les MRPS pédago-éducatives, dispensées par des éducatrices sociales ou des éducateurs sociaux, en principe externes au centre scolaire, disposant également de compétences spécifiques pour la prise en charge du trouble ou du handicap concerné ;
- c) les MRPS pédago-thérapeutiques, dispensées par des orthophonistes ou des psychomotricien-ne-s. Elles correspondent à des prestations spécialisées renforcées visant à soutenir l'élève dans les domaines du langage, de la communication, de la motricité ou du développement psychomoteur, lorsqu'un trouble ou un handicap nécessite une prise en charge intensive, durable et spécifique.

Les MRPS d'enseignement ou pédago-éducatives constituent, lorsque les MOPS d'enseignement s'avèrent insuffisantes, un soutien intensif, durable et spécifique destiné à compenser un trouble ou un handicap. Elles visent à permettre à l'élève concerné-e de développer au maximum ses capacités et de participer à la scolarité dans des conditions adaptées à ses besoins éducatifs particuliers.

4) Les **modalités alternatives de scolarisation** relèvent des mesures structurelles. Elles sont envisagées lorsque les autres mesures particulières mises en œuvre dans le cadre de la classe régulière ne permettent pas à l'élève de progresser ou de s'impliquer de manière suffisante dans ses apprentissages.

Elles prennent deux formes :

- a) La **scolarisation dans un espace complémentaire** : elle est dispensée dans un lieu dédié, distinct de celui de la classe régulière, tout en maintenant une interaction avec cette dernière. L'espace complémentaire est intégré dans le centre scolaire et peut être géré par celui-ci ou par une école spécialisée. Il permet la mise en œuvre de mesures ordinaires de soutien, de MOPS d'enseignement ou de MRPS d'enseignement ou pédago-éducatives. L'élève reste administrativement rattaché-e à sa classe régulière, dans laquelle il ou elle poursuit la majeure partie de ses apprentissages sur l'ensemble de l'année scolaire.
- b) La **scolarisation dans une classe spéciale** : elle concerne les situations dans lesquelles l'élève effectue la majeure partie de ses apprentissages, sur l'ensemble de l'année scolaire, dans une classe spécifique. Celle-ci peut relever d'un centre scolaire, d'une école spécialisée ou d'une institution d'éducation spécialisée, et permet la mise en œuvre de

MOPS d'enseignement ou de MRPS d'enseignement. L'élève est administrativement rattaché-e à cette classe spéciale, tout en continuant à relever du cercle scolaire de son lieu de domicile, y compris lorsque la classe spéciale est rattachée à une école spécialisée ou à une institution d'éducation spécialisée.

Les mesures destinées **au groupe ou à la classe** regroupent principalement :

- 1) **l'appui pour renforcer l'encadrement des classes (AREC)**, destiné aux classes dont la composition ou les besoins nécessitent un renforcement temporaire ou ciblé des conditions d'encadrement ;
- 2) ainsi que **l'appui pour renforcer l'encadrement des classes à effectifs élevés ou multi-âges (AREE)**, visant à soutenir les conditions d'enseignement dans des contextes de classe nécessitant un encadrement complémentaire à l'échelle collective.

Ces mesures visent un renforcement des conditions d'enseignement et d'encadrement à l'échelle collective.

Cette organisation permet d'offrir une gradation des réponses apportées aux besoins des élèves, depuis les mesures ordinaires de soutien jusqu'aux mesures renforcées de pédagogie spécialisée, tout en prévoyant, lorsque cela s'avère nécessaire, des modalités alternatives de scolarisation. Elle constitue aujourd'hui le cadre de référence du monitoring cantonal des mesures de soutien présenté dans le présent rapport.

Équité d'accès

Le postulat 18.164 dénonce l'hétérogénéité des pratiques entre centres scolaires et les pressions communales dues à leur charge de 55%, plaidant pour une centralisation étatique inspirée de Fribourg.

Les données actuelles (cf. annexe 1) nuancent cette vision en soulignant que les procédures d'accès aux mesures particulières ont été simplifiées depuis 2018 et que les enveloppes sont déjà flexibles au niveau des centres scolaires.

De plus, les périodes dédiées au soutien pédagogique spécialisé (MRPS d'enseignement) ont augmenté de 56,1% entre 2016 et 2024 pour un montant total de 4,8 millions de francs⁴. Le nombre de périodes est en effet passé de 615 périodes (rentrée d'août 2016) à 960 périodes (rentrée d'août 2024), passant d'une dépense totale de 3.075 millions à 4.8 millions de francs.

Plus globalement, les subventions pour les mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS) d'enseignement (en école spécialisée ou en centre scolaire) ont augmenté de 43,3% en 8 ans (26,8 millions de francs en 2016 à 38,4 millions de francs en 2024). Cette évolution témoigne d'un renforcement important des ressources consacrées à l'accompagnement des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers.

Ces données nuancent la représentation selon laquelle les difficultés rencontrées résulteraient principalement d'un manque de ressources allouées au soutien des élèves. Elles mettent davantage en évidence les défis liés à l'évolution et à l'intensification des besoins observés sur le terrain, ainsi qu'à l'organisation et à la mobilisation des différentes catégories de mesures de soutien. La problématique ne réside donc pas dans le refus d'engager des ressources pour l'aide aux élèves en difficulté mais bien dans celle de suivre l'intensification de leurs besoins.

Plus finement, les données de monitoring mettent en évidence des différences relatives entre centres scolaires dans la mobilisation des différentes catégories de mesures de soutien. Ces écarts concernent tant les mesures ordinaires (soutien pédagogique, soutien par le mouvement, soutien langagier) et les mesures destinées au groupe ou à la classe (AREC, AREE), que les mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (soutien à l'intégration et classes spéciales).

⁴ Une période d'enseignement coûte en moyenne 5'000 francs par année scolaire.

Les données analysées confirment un recours différencié entre les centres aux mesures de soutien. Elles montrent également que ces écarts ne portent pas uniquement sur le volume global des mesures, mais également sur leur composition et leur articulation. Les écarts observés apparaissent généralement plus marqués pour les MOPS que pour les MO. Cette situation s'explique notamment par le fait que les ressources de pédagogie spécialisée sont davantage liées aux besoins éducatifs particuliers identifiés localement ainsi qu'à l'organisation des espaces complémentaires et des classes spéciales.

Ainsi, certains centres scolaires présentent une mobilisation proportionnellement plus importante des mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS), alors que d'autres recourent davantage aux mesures ordinaires (MO) ou aux mesures destinées au groupe ou à la classe. Les analyses comparatives montrent également qu'une utilisation proportionnellement plus élevée d'une catégorie de mesure, par exemple les MO, correspond en règle générale à une utilisation proportionnellement plus faible des MOPS, et inversement.

Les données figurant en annexe mettent ainsi en évidence des configurations différenciées entre centres scolaires dans la répartition et l'utilisation relative des dispositifs de soutien. Elles permettent une lecture objectivée des écarts observés, sans préjuger des facteurs explicatifs liés aux réalités locales, aux profils des élèves ou aux modalités d'organisation des dispositifs.

Ces constats tendent à montrer que la question soulevée dans les postulats ne porte pas tant sur le volume des ressources disponibles que sur les modalités de leur répartition, de leur organisation et de leur mobilisation au sein des centres scolaires.

Adéquation des ressources

Le postulat 22.187 critique les allocations fondées uniquement sur le nombre d'élèves et propose des forfaits pondérés, à l'image de Genève ou de Fribourg, en invoquant une insuffisance des ressources. Cette affirmation n'est pas exacte : les subventions spécialisées augmentent régulièrement malgré la baisse des effectifs d'élèves (de 20'292 en 2016-2017 à 19'394 en 2025-2026), ce qui accroît les moyens disponibles par élève, et 207'680 périodes de soutien ont été attribuées en 2024-2025, dont 42,15% en classes spéciales. Le monitoring sur les deux dernières années, en vue du présent rapport, montre une stabilité dans les ressources allouées aux mesures ordinaires (MO et MOPS).

Par ailleurs, la flexibilité régionale est préservée grâce à des enveloppes adaptables, attribuées par centre scolaire, que les autorités communales et intercommunales répartissent ensuite librement entre les collèges concernés. Elles peuvent ainsi hiérarchiser l'affectation des ressources en fonction des besoins identifiés, tout en évitant une logique de simple dispersion.

Enfin, l'organisation régionalisée de l'école neuchâteloise empêche le canton d'imposer, comme dans les cantons à scolarité obligatoire cantonalisée, une clé de répartition contraire à l'autonomie des communes qui financent 55% des mesures ordinaires d'enseignement. Le canton reste toutefois ouvert à une discussion sur une pondération selon des critères, sous réserve qu'ils soient débattus et validés par l'ensemble des autorités scolaires communales et intercommunales dans le cadre de l'enveloppe à disposition. Cette contrainte découle du mode de financement actuellement en vigueur. Son éventuelle évolution sera traitée dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise et n'est pas préjugée ici.

Subventionnement et péréquation à Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, le financement de l'enveloppe de base et de l'enveloppe complémentaire est défini dans la LOS (art. 48). L'État subventionne une partie des coûts liés au personnel enseignant en prenant en charge 45% des traitements (charges sociales comprises) ainsi que 37% des contributions des communes à la caisse de pensions, à l'exception de certaines cotisations spécifiques régies par d'autres lois.

S'agissant des mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS) pédago-thérapeutique, des mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS) et des écoles spécialisées, le canton prend le 100% des coûts à sa charge.

Sur une base annuelle, une péréquation intercommunale est appliquée au niveau de la répartition des charges scolaires permettant un « lissage » des coûts. Selon la LOS (art. 45b), les charges liées aux traitements et à la prévoyance du personnel enseignant sont redistribuées entre les communes au moyen d'un fonds de péréquation. Les communes dont les coûts sont inférieurs à la moyenne cantonale y contribuent, tandis que celles dont les coûts sont supérieurs en bénéficient. Les montants sont calculés en fonction de la population communale et de l'écart à la moyenne, avec des ajustements pour les communes rattachées à plusieurs cercles scolaires. Le calcul repose sur les données démographiques cantonales et s'effectue avec un décalage de deux ans.

Au final, des coefficients d'imposition sont fixés aux niveaux cantonal et communal. Au niveau cantonal, le Grand Conseil détermine un coefficient, exprimé en pourcentage de l'impôt de base, destiné à financer le budget de l'État. Au niveau communal, chaque conseil communal fixe son propre coefficient, également exprimé en pourcentage de l'impôt de base cantonal, lequel varie d'une commune à l'autre en fonction de leurs besoins budgétaires.

Toute modification importante du financement des coûts de la scolarité obligatoire est absorbée par les mécanismes de péréquation intercommunale ainsi que par l'ajustement des coefficients d'imposition communaux et cantonaux. Ces modèles et mécanismes sont décrits en l'état du droit en vigueur. Toute évolution structurelle du financement de la scolarité obligatoire sera traitée dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise.

Cela étant, il existe indéniablement des disparités régionales sur le plan socio-économique. Le rapport sur les équilibres régionaux (rapport 25.050), validé récemment par le Grand Conseil, met précisément en évidence ces écarts. S'ils ne peuvent être entièrement endigués, ils sont en revanche compensés financièrement par un système péréquatif solide et dynamique, qui permet d'en atténuer durablement les effets sur les capacités budgétaires des communes. Pour les détails du système péréquatif, il est renvoyé au chapitre 4 du rapport 25.050 « [Équilibres régionaux](#) ». En particulier, les charges scolaires font, depuis 2020, l'objet d'une péréquation propre. En effet, si une commune ou un cercle scolaire doit, rapporté à sa population, scolariser plus d'élèves qu'une autre, les surcoûts générés par l'engagement de personnels enseignants plus nombreux pour encadrer les élèves occasionnent des surcharges que l'on peut qualifier de structurelles.

Coûts scolaires par cercle et intensité des mesures particulières

Les interventions parlementaires reposent sur une intuition : un centre scolaire qui accorderait beaucoup de mesures d'aide coûterait plus cher et, comme les communes financent 55% de ces coûts, elles seraient incitées à en freiner l'attribution. Le Conseil d'État a vérifié cette hypothèse en rapprochant pour la première fois les données financières de la péréquation intercommunale et les données de monitoring des mesures particulières, pour l'année 2025 et à l'échelle des sept cercles scolaires. Les coûts par élève indiqués ci-après correspondent à la seule part communale, soit les 55% des salaires du personnel enseignant. L'hypothèse ne se vérifie pas.

Du moins au plus coûteux par élève, l'ordre est le suivant : le CSLL (5'771 francs), l'EOCF (5'835), le CESCOLE (5'878), l'EOREN (6'103), le CSRC (6'154), le CSVN (6'217) et le JJR (6'317), pour une moyenne cantonale de 6'024 francs. Ce classement ne suit pas les choix d'organisation. Le JJR accorde le moins de mesures du canton - 11,0% de ses élèves ont un plan de mesures contre 16,7% en moyenne - et c'est pourtant le cercle le plus coûteux. À l'inverse, l'EOCF, seule à cumuler classes spéciales (3,69%) et espaces complémentaires (4,45%) au-dessus des moyennes cantonales, est le deuxième cercle le moins coûteux. Regroupés par profil, les écarts s'effacent presque entièrement : environ 6'100 francs par élève pour les cercles misant sur la classe régulière, 5'990 francs pour ceux misant sur les espaces complémentaires, 5'835 francs pour celui qui cumule les dispositifs.

Les périodes d'enseignement de l'enveloppe complémentaire sont réparties entre les cercles en fonction du nombre d'élèves. L'ouverture d'une classe spéciale ou d'un espace complémentaire n'entraîne aucune dotation supplémentaire : le centre réaffecte les périodes dont il dispose déjà. Le mode d'organisation modifie donc la forme de l'encadrement, mais pas les ressources allouées. Les écarts de coûts qui subsistent, jusqu'à 9% entre le CSLL et le JJR, s'expliquent principalement par le nombre et le type de postes, le nombre de classes ainsi que les différences salariales qui en découlent.

Ces écarts se concentrent en outre sur les premiers degrés. Au cycle 1, le coût par élève va de 3'957 francs au CSRC à 5'187 francs au JJR ; au cycle 2, de 5'141 à 6'523 francs. Au cycle 3, les sept cercles se tiennent dans 6% d'écart. Comme la composition par degrés est très semblable partout, ces différences relèvent des choix d'organisation locaux, précisément là où les dispositifs de soutien sont les plus souples.

Le rapprochement montre enfin que la position d'un cercle dans le fonds de péréquation dépend uniquement de sa démographie. Les bénéficiaires 2025 - le CSVR (1,78 million), le JJR (0,69 million) et le CESCOLE (0,60 million) - sont exactement ceux qui scolarisent le plus d'élèves par rapport à leur population, tandis que l'EOREN, dont ce rapport est le plus faible du canton, verse 2,85 millions au fonds. Le mieux doté ne l'est pas en raison de besoins supérieurs : 18,7% des élèves du CSVR ont un plan de mesures, contre 18,0% à l'EOREN, principale contributrice. La conséquence est utile au débat ouvert par le postulat 22.187 : la péréquation corrige des écarts démographiques entre communes, sans effet sur la répartition des ressources pédagogiques. La réflexion que le Conseil d'État souhaite mener avec les autorités scolaires au cours de l'année scolaire 2026-2027 portera ainsi exclusivement sur les modalités d'attribution de périodes d'enseignement complémentaires à l'enveloppe de base. Elle n'a pas pour objet de remettre en question ni de modifier la logique actuelle du dispositif de financement péréquatif.

Une dernière précaution s'impose. Les classes spéciales sont plus fréquentes dans les deux plus grands cercles, 2,38% à l'EOREN et 3,69% à l'EOCF, contre 0,88% à 1,44% dans les cercles dont les effectifs sont deux à cinq fois inférieurs. Ouvrir une telle classe suppose en effet de réunir assez d'élèves aux besoins comparables et géographiquement proches, ce qui est plus aisé dans un grand cercle. Un objectif cantonal uniforme serait donc, à pratiques identiques, plus contraignant pour les petits cercles. Les comparaisons entre cercles doivent se lire à la lumière de leur taille et de leur configuration territoriale, et non comme un classement.

Encadrement des élèves

Le postulat 23.210 propose de réduire les effectifs, déployer le co-enseignement et renforcer les soutiens individualisés, face à des classes hétérogènes et un épuisement enseignant. En 2025-2026, les classes sont pourtant déjà au niveau voire sous les normes légales (moyennes de 18 au cycle 1, 18,8 au cycle 2 et 19,5 au cycle 3 vs 18-19-20 prévues), avec des ratios élèves/EPT excellents (15,1 au cycle 1, 14,0 au cycle 2 et 11,4 au cycle 3)⁵.

Les dernières comparaisons intercantionales publiées par l'OFS en 2025⁶ montrent que les moyennes cantonales se situent en-dessous des moyennes nationales aux cycles 1 et 2 : 17,8 élèves par classe en 1^{re} et 2^e années contre 18,3 en moyenne suisse et 18,5 élèves de la 3^e à la 8^e année contre une moyenne de 19,1 au niveau national. Au cycle 3, l'effectif par classe est de 19,4 élèves, un chiffre légèrement supérieur au taux moyen de 18,8 élèves par classe en Suisse. L'évolution du taux d'encadrement pour les classes de la 3^e à la 8^e année sur la période 2014-2015 à 2023-2024 présentée dans le Rapport 2026 - L'Éducation en Suisse⁷ (figures 67 et 68) indique que malgré une baisse des effectifs, le nombre de classes a été maintenu dans le canton de Neuchâtel, ce qui a eu pour effet une diminution du nombre d'élèves par classe et donc une amélioration du taux d'encadrement.

Les chiffres 2025 en la matière montrent qu'en comparaison intercantonale, le canton se situe légèrement en-dessus des moyennes nationales :

- en 1^{re} et 2^e années, on dénombre 17,8 élèves par EPT à Neuchâtel contre 17,4 en moyenne suisse ;
- de la 3^e à la 8^e année, le taux d'encadrement cantonal est de 15,8 élèves/EPT contre 14,7 au niveau national ;
- au cycle 3, la moyenne cantonale est de 12 élèves/EPT, un taux très proche de la moyenne nationale (11,6 élèves/EPT).

⁵ Source : Mémento statistique de l'école neuchâteloise

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/indicators/klassengroesse.html>

⁷ https://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsberichte/2026/BiBer_2026_FR.pdf

Ces éléments montrent que les effectifs de classe se situent en dessous des moyennes nationales, tandis que les taux d'encadrement s'en approchent, voire les dépassent légèrement.

Ces moyennes cantonales recouvrent toutefois un gradient marqué entre les cycles. Le cycle 1 présente le taux d'encadrement le moins favorable (15,1 élèves par EPT, contre 14,0 au cycle 2 et 11,4 au cycle 3), ce que confirme la comparaison intercantonale : Neuchâtel se situe au-dessus de la moyenne suisse en 1^{re} et 2^e années (17,8 élèves par EPT contre 17,4), alors que le cycle 3 s'en approche (12 contre 11,6). Les modalités propres au cycle 3 – organisation en groupes à niveau dont certains comptent de très faibles effectifs, recours plus fréquent aux classes spéciales – y mobilisent une part importante des ressources d'enseignement et de pédagogie spécialisée. À l'inverse, les deux premières années de la scolarité concentrent peu de mesures formalisées, alors qu'il s'agit du moment où le repérage et l'intervention précoce sont les plus efficaces. Le monitoring sera complété afin de documenter la répartition des périodes de soutien par cycle et par degré, condition d'un arbitrage objectif entre les cycles.

Élèves scolarisé-e-s en classes spéciales dans un centre scolaire

La motion 23.211 valorise les classes spécialisées comme cadre stable pour l'insertion, critiquant l'inclusion systématique en formation régulière et laissant entendre qu'elles seraient menacées.

La Directive générale relative à l'organisation scolaire précise, dès l'année scolaire 2024-2025, que *« le centre scolaire peut consacrer l'équivalent des périodes de pédagogie spécialisée dévolues aux classes spéciales à l'organisation d'autres mesures ordinaires plus intégratives, comme du soutien pédagogique dispensé par un-e enseignant-e spécialisé-e et organisé en classe ou dans un espace ressources »*.

Cette possibilité répond à une demande de souplesse exprimée par la majorité des directions de centres scolaires, afin de mettre en place des dispositifs capables de répondre de manière agile aux besoins des élèves. Ainsi, le monitoring des mesures de soutien met en évidence une mise en œuvre des mesures de scolarité alternative - à savoir en espace complémentaire (EC) ou en classe spéciale (CS) - plus nuancée et moins homogène que ne le laisse entendre la motion 23.211 :

	Nombre d'élèves bénéficiant d'un espace complémentaire (EC) ou scolarisé-e-s en classe spéciale (CS)						
	2025-2026						
	Centres ⁸	Nb. élèves	Nb. élèves en EC	% élèves en EC	Nb. élèves en CS	% élèves en CS	Nb. élèves EC + CS
La Côte	1390	50	3,60%	32	2,30%	82	5,90%
Les Terreaux	1640	28	1,71%	24	1,46%	52	3,17%
Le Mail	1432	78	5,45%	63	4,40%	141	9,85%
Bas-Lac	1134	---	0,00%	24	2,12%	24	2,12%
C2T	1035	---	0,00%	15	1,45%	15	1,45%
EOREN	6631	156	2,35%	158	2,38%	314	4,74%
CESCOLE	2047	91	4,45%	18	0,88%	109	5,32%
CSRC	1418	248	17,49%	28	1,97%	276	19,46%
JJR	1332	29	2,18%	19	1,43%	48	3,60%
CSV	2101	0	0,00%	42	2,00%	42	2,00%
CSLL	1390	25	1,80%	20	1,44%	45	3,24%
EOCF	4475	199	4,45%	165	3,69%	364	8,13%
Canton	19394	748	3,86%	450	2,32%	1198	6,18%

Entre 2023-2024 et 2025-2026, la part d'élèves scolarisé-e-s en classes spéciales évolue, au niveau cantonal, de 2,44% à 2,62% puis à 2,32%, soit 479, 509 puis 450 élèves. Ces taux doivent toutefois être lus en tenant compte de la base d'effectifs retenue, qui varie d'une année à l'autre (19'623, 19'398 puis 19'394 élèves). Ces variations traduisent une oscillation autour de 2,5% plutôt qu'une dynamique de réduction : le léger recul enregistré en 2025-2026 ne suffit pas, à ce stade, à établir une tendance, d'autant qu'il correspond à la première année de recensement distinct des espaces complémentaires. Ce niveau demeure par ailleurs bien supérieur à la moyenne suisse observée pour les élèves scolarisé-e-s en classes spéciales relevant des écoles ordinaires, hors classes d'introduction et classes d'accueil pour élèves allophones, qui se situe autour de 0,8% des élèves de la scolarité obligatoire selon les données CSPS/OFS.

Les chiffres provisoires de la rentrée 2026-2027 conduisent à la même lecture : à effectif global stable (19'342 élèves dans les treize centres scolaires⁹, soit +8 élèves), 507 élèves y sont accueillis en classe spéciale ou en classe d'accueil, soit 41 de plus qu'une année auparavant (+9%). Ces données, arrêtées au 9 août 2026 et incluant les classes d'accueil, ne sont pas directement comparables à celles du monitoring ; elles seront consolidées dans le Mémento statistique de l'école neuchâteloise au printemps 2027, sur la base des effectifs d'octobre 2026.

Cette évolution globale masque des mouvements contrastés entre centres scolaires. Certains réduisent progressivement leur recours aux classes spéciales : Les Terreaux (de 2,30% à 1,46%), La Côte (de 2,81% à 2,30%), le C2T (de 2,20% à 1,45%) ou le CESCOLE, dont le taux s'établit à 0,88% en 2025-2026. D'autres l'accroissent de manière continue : Le Mail (de 3,86% à 4,40%, taux le plus élevé du canton), le CSV (de 0,46% à 2,0%), le CSRC (de 1,20% à 1,97%), le Bas-Lac (de 1,87% à 2,12%) ou le JJR (de 0,73% à 1,43%). L'écart entre le centre le moins et le plus utilisateur s'établit ainsi d'un à cinq en 2025-2026, alors qu'il dépassait un à dix en 2023-2024 : les pratiques se rapprochent sans que les différences ne s'estompent. D'autres centres présentent en revanche

⁸ C2T : Centre des Deux-Thielles. EOREN : école obligatoire de la région de Neuchâtel. CESCOLE : cercle scolaire de Colombier et environs. CSRC : cercle scolaire régional Les Cerisiers. JJR : cercle scolaire du Val-de-Travers, école Jean-Jacques Rousseau. CSV : cercle scolaire du Val-de-Ruz. CSLL : cercle scolaire Le Locle. EOCF : centre scolaire de La Chaux-de-Fonds.

⁹ L'EOCF compte formellement trois centres scolaires organisés en secteurs (nord, sud et ouest). Toutefois, les données de ce cercle ne sont jamais présentées par centres scolaires et cela nuit à une comparaison cantonale. Il sera demandé à l'EOCF que la présentation des données se fasse par secteur à l'avenir.

des mouvements non linéaires : l'EOCF, longtemps la plus forte utilisatrice, recule nettement en 2025-2026 (de 4,98% à 3,69%), tandis que le CSLL passe de 1,95% à 2,72% avant de redescendre à 1,44%. La lecture de ces évolutions doit toutefois tenir compte du caractère évolutif de la récolte des données, en particulier de l'absence de données pour le CESCOLE en 2024-2025.

Les données 2025-2026 permettent en outre, pour la première fois, de mettre en regard classes spéciales et espaces complémentaires. Ces derniers concernent 748 élèves, soit 3,86% des effectifs, avec une dispersion très marquée : de 0% (Bas-Lac, C2T, CSVR) à 17,49% au CSRC, en passant par 5,45% au Mail, 4,45% à l'EOCF et au CESCOLE. Il convient de préciser que seul le CSVR présente une valeur nulle documentée, le Bas-Lac et le C2T n'ayant pas renseigné cette rubrique. La mise en relation des deux dispositifs ne fait pas apparaître de simple report de l'un vers l'autre : certains centres mobilisent principalement l'espace complémentaire en limitant la classe spéciale (CESCOLE, 4,45% en EC pour 0,88% en CS), d'autres cumulent des taux élevés dans les deux modalités (Le Mail, 9,85% des élèves au total ; EOCF, 8,13%), d'autres encore recourent peu à l'une comme à l'autre (C2T, 1,45% ; CSVR, 2,0%). Le CSRC affiche pour sa part le cumul le plus élevé du canton (19,46%), sous l'effet de son recours très important à l'espace complémentaire. Rapportées à l'ensemble, ces deux modalités concernent 6,18% des élèves au niveau cantonal.

Pris ensemble, ces éléments ne témoignent pas d'un changement de cap radical, mais indiquent que, dans les faits, le canton n'a pas convergé vers une diminution du recours aux classes spéciales, même si la part cantonale s'inscrit en léger recul en 2025-2026 et que plusieurs centres réduisent effectivement leur recours. Ils montrent surtout que la classe spéciale reste, dans plusieurs centres, un levier structurant parmi l'éventail des réponses possibles, là où d'autres ont davantage consolidé des formes de soutien plus souples, et que le développement des espaces complémentaires ne s'y substitue pas mécaniquement. Les trajectoires des centres sont d'ailleurs divergentes : quatre réduisent leur recours (La Côte, Les Terreaux, C2T, CESCOLE), cinq l'accroissent de manière continue (Le Mail, CSVR, CSRC, Bas-Lac, JJR) et deux présentent des mouvements non linéaires (EOCF, CSLL). Présentés à des fins de comparaison et d'objectivation, et non comme un indicateur de qualité ou d'efficacité des centres scolaires, ces constats renforcent l'intérêt d'analyser l'articulation locale entre classes spéciales, espaces complémentaires et mesures en classe régulière.

La rentrée 2026-2027 conforte cette lecture : la hausse des prises en charge concerne simultanément les classes spéciales ou d'accueil (+9%) et les écoles spécialisées ou institutions d'éducation spécialisée (451 élèves, +4%), alors que l'effectif total de la scolarité obligatoire demeure stable à 19'793 élèves, soit 19'342 élèves dans les centres scolaires et 451 en école ou institution spécialisée. L'augmentation des prises en charge ne peut être attribuée ni à une pression démographique, ni à une dégradation des conditions d'encadrement : elle intervient dans un contexte d'effectifs de classe en baisse, ce qui conforte l'hypothèse d'une évolution des besoins ainsi que des pratiques de repérage et d'orientation. Il convient enfin de rappeler que les 507 élèves recensé-e-s incluent les classes d'accueil, dont l'évolution dépend également de facteurs migratoires.

Élèves scolarisé-e-s en école spécialisée

Par ailleurs, s'agissant des élèves scolarisé-e-s en écoles spécialisées ou en institutions d'éducation spécialisée, on constate une relative stabilité des effectifs sur la longue durée (1,66% en 2011-2012¹⁰ à 2,1% en 2025-2026), proches de la moyenne suisse de 2%. Le recours à l'école spécialisée ou à l'institution d'éducation spécialisée ne marque d'ailleurs pas de reflux : à la rentrée 2026-2027, 451 élèves sont scolarisé-e-s dans ce cadre, soit 18 élèves de plus (+4%) qu'une année auparavant, alors que l'effectif global de la scolarité obligatoire reste stable (19'793 élèves, situation arrêtée au 9 août 2026). La consolidation par cercle scolaire, opérée pour la première fois cette année, situe cette part à 2,10% pour 2025-2026 (417 élèves sur 19'811) ; les écarts entre ces différents chiffres résultent des dates de référence et des périmètres retenus, le décompte par cercle scolaire ne portant que sur les élèves de 1^{re} à 11^e année de scolarité.

¹⁰ Le mémento statistique de 2011-2012 ne mentionnait pas les élèves hors canton. Ce nombre en comparaison de l'historique a été évalué à 30 environ. Il a donc été retranché 30 élèves des 375 élèves en ES ou IES, le calcul étant $(320+55-30)/(20394 + 320 + 55-30)$.

Ces 451 élèves se répartissent entre Les Perce-Neige (262, +9), le CERAS (74, +1), le CPM (68, +13) et les institutions d'éducation spécialisée (47, -5) : la hausse est portée pour l'essentiel par le CPM et Les Perce-Neige, tandis que les institutions d'éducation spécialisée reculent légèrement. Rapportés aux 19'793 élèves de la scolarité obligatoire, ces élèves représentent environ 2,3% des effectifs, un ordre de grandeur toujours comparable à la moyenne suisse (environ 2%) et stable sur la longue durée.

Le constat est donc plutôt une absence de réduction du taux de séparation malgré les efforts consentis pour mieux intégrer les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Les centres scolaires disposent par ailleurs déjà de périodes de pédagogie spécialisée utilisables aussi bien dans les classes régulières, des espaces complémentaires ou des classes spéciales. Pour les mêmes années monitorées, on constate un recours différencié par centre scolaire¹¹ à une modalité de scolarisation en école spécialisée ou en institution d'éducation spécialisée :

Nombre d'élèves scolarisé-e-s en école spécialisée ou en institution d'éducation spécialisée ¹²				
2025-2026				
Centres	Nb. élèves dans les centres scolaires	Nb. élèves en ES ou IES	Nb. élèves au total ¹³	% élèves
La Côte	1390	27	1417	1,91%
Les Terreaux	1640	34	1674	2,03%
Le Mail	1432	40	1472	2,72%
Bas-Lac	1134	20	1154	1,73%
C2T	1035	19	1054	1,80%
EOREN	6631	140	6771	2,07%
CESCOLE	2047	40	2087	1,92%
CSRC	1418	24	1442	1,66%
JJR	1332	17	1349	1,26%
CSVV	2101	39	2140	1,82%
CSLL	1390	34	1424	2,39%
EOCF	4475	123	4598	2,68%
Canton	19394	417	19811	2,10%

Le traitement de ces données a nécessité un important travail manuel : au-delà de leur première année en école spécialisée ou en institution d'éducation spécialisée, les élèves ne sont plus rattachés à leur centre d'origine, si bien que leur cercle de provenance a dû être reconstitué cas par cas. Il en est de même pour les élèves qui débutent leur scolarité obligatoire en 1^{re} année directement au sein d'une classe d'école spécialisée. L'ampleur de cette compilation a conduit à limiter la comparaison à une seule année, 2025-2026, pour laquelle le relevé est en revanche complet pour tous les centres. Il donne ainsi à voir, pour la première fois, la totalité des élèves qui auraient fréquenté leur centre s'ils n'avaient pas été orientés vers une telle mesure. Une mise en série sur plusieurs années suppose toutefois que ce lien avec le cercle d'origine soit conservé dans les systèmes d'information, ce qui permettrait d'en suivre l'évolution automatiquement.

Un léger écart existe entre le tableau ci-dessus et le mémento statistique de l'école neuchâteloise 2025-2026. Certain-e-s élèves y sont rattaché-e-s administrativement à leur classe régulière, alors qu'ils n'y suivent que quelques périodes (2 à 6, voire 8) : leur enseignement se déroulant très majoritairement en classe spéciale d'une école spécialisée, ils sont comptabilisés ici dans cette dernière, d'où un effectif légèrement supérieur (417 contre 401). Pour les institutions d'éducation

¹¹ L'élève est référé-e au cercle scolaire qu'il ou elle habite.

¹² Uniquement pour les élèves de 1^{re} à 11^e année de scolarité

¹³ Selon le Mémento statistique de l'école neuchâteloise 2025-2026

spécialisée, quelques élèves n'ont pu être rattaché-e-s à un domicile ; l'écart avec le mémento tient également aux dates de relevés.

Sur cette base, 417 élèves étaient scolarisé-e-s en école spécialisée ou en institution d'éducation spécialisée en 2025-2026, soit 2,10% des 19'811 élèves rattaché-e-s aux cercles scolaires, un ordre de grandeur proche de la référence suisse d'environ 2% réunie par LANNERS. Les écarts entre centres scolaires sont sensibles, mais nettement plus resserrés que pour les classes spéciales : ils s'échelonnent de 1,26% au JJR et 1,66% au CSRC à 2,39% au CSLL, 2,68% à l'EOCF et 2,72% au Mail, soit un rapport d'un à deux environ, contre un rapport d'un à cinq pour les classes spéciales. Aucun centre ne s'écarte donc fortement de la norme suisse dans cette modalité.

Demandes de mesures renforcées de pédagogie spécialisée

Une dernière série de données, disponible pour la première fois, porte sur les demandes d'évaluation par une procédure d'évaluation standardisée (PES) au terme de laquelle une ou des mesures renforcées de pédagogie spécialisée peuvent être attribuées à l'élève concerné-e. Ces données sont issues d'une analyse effectuée, sur la base d'une extraction au 31 juillet 2025, dans le cadre d'un mandat confié à la HEP BEJUNE. Les effectifs de référence retenus sont ceux utilisés dans l'ensemble du rapport, de manière à garantir la comparabilité avec les tableaux qui précèdent ; les écarts d'effectifs entre les deux années demeurent marginaux à l'échelle cantonale. Contrairement aux données précédentes, qui décrivent des situations d'élèves effectivement scolarisé-e-s selon telle ou telle modalité, il s'agit ici d'un indicateur de flux : il renseigne sur la manière dont les centres scolaires souhaitent mobiliser l'accès au troisième palier d'intervention, celui des MRPS.

	Nombre de demandes d'évaluation déposées pour une PES		
	2024-2025		
Centres	Nb. élèves	Nb. de demandes PES	% élèves
EOREN	6'631	124	1,87%
La Côte	1'390	40	2,88%
Les Terreaux	1'640	27	1,65%
Le Mail	1'432	32	2,23%
Bas-Lac	1'134	11	0,97%
C2T	1'035	14	1,35%
CESCOLE	2'047	27	1,32%
CSRC	1'418	22	1,55%
JJR	1'332	14	1,05%
CSVR	2'101	28	1,33%
CSLL	1'390	29	2,09%
EOCF ¹⁴	4'475	81	1,81%
EOCF – Secteur nord	1'619	25	1,54%
EOCF – Secteur ouest	1'367	36	2,63%
EOCF – Secteur sud	1'456	20	1,37%
Canton	19'394	325	1,68%

À fin 2024-2025, 325 demandes ont été déposées, soit 1,68% des 19'394 élèves rattaché-e-s aux centres scolaires. Le recours à cette procédure demeure donc marginal au regard des plans des

¹⁴ L'EOCF agrège ses données au niveau du cercle. Dans le cadre de cette analyse, la HEP BEJUNE est descendue jusqu'au niveau des centres (secteurs pour l'EOCF).

mesures ouverts, dont le nombre s'élève à 3'242 en 2025-2026, soit 16,72% des effectifs : moins d'une situation sur neuf documentée par un plan des mesures conduit à une demande de mesures renforcées. Cet ordre de grandeur, même établi sur des années de référence voisines mais distinctes, confirme que la gradation prévue par le nouvel arrêté fonctionne dans son principe, l'essentiel des besoins étant traité aux deux premiers paliers.

Les écarts entre centres scolaires sont en revanche du même ordre que ceux relevés pour les autres catégories de mesures. Le taux de demandes varie de 0,97% à Bas-Lac et 1,05% au JJR à 2,09% au CSLL, 2,23% au Mail et 2,88% à La Côte, soit un rapport de un à trois entre les centres les plus retenus et les plus demandeurs. Les valeurs intermédiaires - 1,32% au CESCOLE, 1,33% au CSV, 1,35% au C2T, 1,55% au CSRC et 1,65% aux Terreaux - se situent près de la moyenne cantonale. Au niveau des deux cercles régionaux, l'EOREN (1,87%) et l'EOCF (1,81%) se situent tous deux légèrement au-dessus de cette moyenne, mais cette lecture régionale masque une dispersion interne importante : les taux les plus bas et les plus élevés du canton se trouvent l'un et l'autre au sein de l'EOREN, tandis que les trois entités de l'EOCF s'échelonnent, elles, d'environ 1,4% à 2,6%. Les écarts sont ainsi davantage le fait des centres scolaires que des régions auxquelles ils appartiennent.

Mises en regard des données précédentes, ces demandes dessinent des profils cohérents avec les constats déjà établis. Le Mail cumule les indicateurs les plus élevés du canton, 4,40% d'élèves en classe spéciale, 2,72% en école spécialisée et 2,23% de demandes d'évaluation, ce qui confirme que le recours aux dispositifs séparatifs et le recours à la pédagogie spécialisée renforcée vont de pair plutôt qu'ils ne se substituent. À l'inverse, le CSRC, qui scolarise 17,49% de ses élèves en espace complémentaire, ne dépose que 1,55% de demandes d'évaluation : l'espace complémentaire semble absorber une part des besoins sans passer par le troisième palier. Le JJR présente le profil le plus retenu sur l'ensemble des indicateurs, avec le taux d'orientation en école spécialisée le plus faible du canton (1,26%) et l'un des taux de demandes d'évaluation les plus bas (1,05%).

Le rapprochement avec les plans des mesures est particulièrement instructif. Les Terreaux, qui présentent la proportion de plans des mesures la plus élevée du canton (21,83%), figurent parmi les centres les moins demandeurs de mesures renforcées (1,65%) ; à l'inverse, La Côte, dont le taux de plans des mesures est proche de la moyenne (16,98%), dépose le plus grand nombre de demandes rapporté à ses effectifs (2,88%). Le volume de plans des mesures ne préjuge donc pas de l'intensité des mesures qui y sont inscrites. Cela conforte la lecture développée au point 3.5 : l'ouverture d'un plan des mesures documente une situation et formalise un suivi, sans constituer en elle-même une entrée dans la pédagogie spécialisée.

Ces données appellent enfin plusieurs précautions de lecture. Elles portent sur des demandes déposées et non sur des mesures octroyées, l'évaluation standardisée pouvant conclure à l'absence de besoin renforcé. Les effectifs concernés sont par ailleurs faibles - de onze à quarante demandes selon les centres - de sorte que quelques situations suffisent à déplacer sensiblement un taux, ce qui invite à privilégier l'observation des tendances sur plusieurs années plutôt que la comparaison d'une année isolée. Enfin, un taux plus élevé ne saurait être interprété comme un indicateur de qualité, dans un sens comme dans l'autre : il peut traduire une capacité accrue de repérage et de documentation des situations comme une tendance à solliciter le troisième palier avant d'avoir épuisé les ressources des deux premiers.

C'est précisément cette ambivalence que le plan d'action entend réduire. La clarification de la frontière entre soutien ordinaire et pédagogie spécialisée développée au point 4.2, la gradation de la procédure d'évaluation en deux niveaux présentée au point 4.4 et l'intégration de ces données au monitoring cantonal doivent permettre de vérifier que le recours au troisième palier répond bien à des besoins objectivés et non à des pratiques d'orientation propres à chaque centre scolaire.

Répartition des élèves entre les différentes modalités de scolarisation

Le cumul des modalités permet d'apprécier l'ampleur globale du dispositif. En 2025-2026, 450 élèves étaient scolarisé-e-s en classe spéciale d'un centre scolaire et 748 bénéficiaient d'un espace complémentaire, soit 1'198 élèves ou 6,18% des effectifs des centres scolaires. En y ajoutant les élèves scolarisé-e-s en école spécialisée ou en institution d'éducation spécialisée, qui représentent

environ 2% des effectifs de la scolarité obligatoire, la part cumulée atteint environ 8,2%, soit près d'un élève sur douze, sans compter les mesures dispensées en classe régulière. À la rentrée 2026-2027, les seules modalités séparatives - classes spéciales ou d'accueil, écoles ou institutions spécialisées - concernent 958 élèves sur 19'793, soit 4,8% des effectifs, en hausse par rapport à la rentrée précédente. Les données consolidées par cercle scolaire permettent de préciser ce cumul : aux 1'198 élèves des centres scolaires s'ajoutent les 417 élèves scolarisé-e-s en école spécialisée ou en institution d'éducation spécialisée, soit 1'615 élèves, ou environ 8,2% des 19'811 élèves rattaché-e-s aux cercles scolaires.

Cet effet cumulatif est très inégalement réparti entre les centres scolaires. En additionnant, pour 2025-2026, les élèves en classe spéciale, en espace complémentaire et en école spécialisée, la part d'élèves bénéficiant d'une de ces modalités atteint environ 21,1% au CSRC, 12,6% au Mail et 10,8% à l'EOCF, contre 7,8% à La Côte, 7,3% au CESCOLE, 5,6% au CSLL, 5,2% aux Terreaux et 4,9% au JJR. Les valeurs les plus basses s'observent au CSVR et au Bas-Lac (3,9%) ainsi qu'au C2T (3,3%), centres pour lesquels les espaces complémentaires ne sont toutefois pas ou peu renseignés. L'amplitude reste considérable, d'environ un élève sur trente à plus d'un élève sur cinq.

Cette accumulation ne traduit pas un jeu de vases communicants entre l'école ordinaire et l'école spécialisée : les centres qui recourent le plus aux classes spéciales sont aussi ceux qui orientent le plus vers l'école spécialisée (Le Mail : 4,40% en classe spéciale et 2,72% en école spécialisée ; EOCF : 3,69% et 2,68%), tandis que le JJR combine la part la plus faible en école spécialisée (1,26 %) et l'une des plus faibles en classe spéciale (1,43%), la valeur la plus basse dans cette modalité étant celle du CESCOLE (0,88%). Deux situations s'écartent de cette tendance : le CSLL, dont le faible recours à la classe spéciale (1,44%) s'accompagne de l'une des parts les plus élevées en école spécialisée (2,39%), et le CSRC, dont le recours très important à l'espace complémentaire (17,49%) va de pair avec l'une des parts les plus faibles d'élèves en école spécialisée (1,66%). L'orientation vers l'école spécialisée apparaît ainsi moins dépendante des pratiques locales que le recours aux classes spéciales : les deux registres s'additionnent plutôt qu'ils ne se compensent.

Cette lecture appelle toutefois certaines précautions : les périmètres et les années de référence ne coïncident pas entièrement, les données 2026-2027 sont provisoires et les différentes modalités sont considérées comme exclusives. Elle fournit néanmoins un ordre de grandeur utile : le soutien organisé hors de la classe ordinaire concerne une proportion d'élèves sensiblement plus élevée que ne le suggère le seul taux de classes spéciales, sans diminution observable sur la période considérée. Les taux relatifs aux classes spéciales et aux espaces complémentaires sont en outre rapportés aux effectifs des centres scolaires, tandis que ceux des écoles spécialisées le sont aux effectifs des cercles scolaires : les cumuls présentés constituent dès lors des ordres de grandeur.

La comparaison des deux modalités est éclairante. La part d'élèves scolarisé-e-s en école spécialisée se situe dans la norme suisse, tandis que la proportion d'élèves en classes spéciales des écoles ordinaires - entre 2,3% et 2,6% - demeure environ trois fois supérieure à la référence suisse rappelée plus haut, selon les données réunies par LANNERS. La spécificité neuchâteloise ne réside donc pas dans le recours à l'école spécialisée, mais dans l'ampleur du recours aux classes spéciales au sein de l'école ordinaire.

3. ÉVOLUTIONS DÉJÀ ENGAGÉES

3.1. Stabilisation et simplification de l'organisation des mesures

L'ancien cadre réglementaire reposait sur deux arrêtés devenus obsolètes : celui du 3 mars 1986 sur le placement en classes spéciales et établissements spécialisés, et celui du 2 juillet 2014 sur les mesures d'adaptation et de compensation pour élèves à besoins éducatifs particuliers (BEP). Dans le système régionalisé neuchâtelois, cela entraînait des pratiques hétérogènes entre centres scolaires, générant des inégalités d'accès aux mesures particulières, comme relevé dans les postulats 18.164, 22.187 et 23.210.

Le nouvel arrêté relatif aux mesures particulières (adopté le 4 mars 2026, entré en vigueur le 1^{er} avril 2026) abroge les deux textes obsolètes et pose un cadre cantonal unique, harmonisé et actualisé, inscrivant les constats dans une dynamique d'évolution déjà engagée. Il précise les compétences respectives des directions de centres scolaires, du service en charge de l'enseignement obligatoire et de son office de la pédagogie spécialisée et des mesures dans l'octroi des différentes mesures, renforçant la lisibilité du dispositif et la sécurité juridique des décisions.

Les principales évolutions sont les suivantes :

- **clarification des mesures et des responsabilités**¹⁵ : les mesures sont structurées en trois catégories principales - pédagogiques et techniques, de soutien, structurelles - selon une hiérarchie graduée : un socle commun de pratiques pédagogiques précède toute intervention ; les solutions intégratives (classe régulière, espaces complémentaires) priment quand c'est possible sur les séparatives (classes spéciales) ; le recours est progressif en fonction de l'intensité (MO, MOPS, MRPS). Les responsabilités restent décentralisées : les directions gèrent les mesures ordinaires (avec information ou accord parental), tandis que l'office cantonal décide des renforcées ;
- **compétences en pédagogie spécialisée** : elles sont réaffirmées et redéfinies dans un cadre plus flexible, exigeant (recours obligatoire à des enseignant-e-s spécialisé-e-s) et adapté aux réalités locales. Il distingue clairement les interventions individuelles des collectives et assure une cohérence globale du système de soutien ;
- **plan des mesures particulières** : cet outil numérique unique (dans CLOEE2) documente la situation fonctionnelle de l'élève, les mesures en place et leur suivi. Accessible au personnel concerné et aux parents, sa mise à jour régulière offre cohérence et repères clairs aux enseignant-e-s.

3.2. Principes de répartition des mesures ordinaires

Un nouvel arrêté modifie l'ancien arrêté sur le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire (du 17 octobre 2012). Rebaptisé « Arrêté sur le subventionnement des périodes d'enseignement et le financement des mesures d'appui dispensées par les cercles scolaires de la scolarité obligatoire » (adopté le 4 mars 2026, entré en vigueur le 1^{er} avril 2026), il intègre et abroge également l'arrêté sur le soutien immédiat et temporaire (2017) ainsi que celui sur les expériences pédagogiques (1973), simplifiant le cadre global.

Les modalités d'allocation des ressources s'inscrivent dans ce nouvel arrêté sur le subventionnement des périodes d'enseignement et le financement des mesures d'appui :

- a) **base égalitaire liée au nombre d'élèves** : le service de l'enseignement obligatoire détermine les périodes de MO et MOPS d'enseignement sur la base d'un taux d'encadrement fixe multiplié par le nombre d'élèves au 15 octobre, garantissant une attribution équitable à l'échelle cantonale.
- b) **complément circonstancié fondé sur les réalités locales** : des périodes ou des montants supplémentaires peuvent être alloués aux centres scolaires régionaux par le service lorsque des prestations pédagogiques extraordinaires, une hausse importante du nombre d'élèves ou des situations particulières d'enseignement le justifient. De telles prestations peuvent être octroyées notamment lorsque :
 - l'augmentation du nombre d'élèves entraîne un dépassement significatif des capacités d'organisation ordinaires ;
 - des situations particulières d'enseignement exigent des mesures pédagogiques renforcées ou temporaires ;
 - la mise en œuvre de mesures d'accompagnement, de soutien ou de coordination ne peut être assurée par les ressources ordinaires du centre scolaire.

¹⁵ Cette clarification est détaillée sous le point 4.4 du rapport.

L'octroi repose sur des critères objectifs, uniformes et documentés, en particulier :

- l'ampleur et la durée prévisible de la hausse des effectifs ;
- l'intensité des besoins pédagogiques particuliers ;
- les ressources déjà attribuées au centre scolaire ;
- la proportionnalité de la mesure sollicitée au regard des besoins constatés.

Le cas échéant, le centre scolaire régional présente au service de l'enseignement obligatoire une demande motivée accompagnée des pièces justificatives requises par le service. La décision d'octroi est motivée par écrit. Elle précise la nature des prestations accordées, leur durée et, le cas échéant, les conditions de réexamen.

3.3. Développement des outils de pilotage

Contexte actuel

En collaboration étroite avec les directions des centres scolaires, plusieurs initiatives renforcent le pilotage du système scolaire neuchâtelois. Un monitoring cantonal assure un suivi régulier des indicateurs clés, tandis qu'une harmonisation progressive des pratiques atténue les disparités régionales. Des cadres réglementaires clairs, comme le nouvel arrêté sur les mesures particulières, améliorent la lisibilité pour les enseignant-e-s, et une coordination accrue entre directions locales, service de l'enseignement obligatoire et office cantonal optimise les décisions.

S'agissant de l'actuelle constellation des systèmes informatiques, à savoir SAP, CLOEE2 et Pronote, celle-ci met en évidence un besoin accru de cohérence et d'interconnexion. SAP assure principalement la gestion administrative et salariale, CLOEE2 centralise les données relatives aux élèves, aux enseignant-e-s et au parcours scolaire, tandis que Pronote facilite la communication entre l'école et les familles.

Dans ce contexte, le rapport 22.008 du Conseil d'État au Grand Conseil a mis en évidence la nécessité de développer un écosystème numérique interconnecté, piloté par le canton, afin de réduire les doublons, de fluidifier les échanges entre les systèmes et d'améliorer l'efficacité globale du suivi administratif, pédagogique et organisationnel.

Plusieurs développements ont ainsi été réalisés. Le module « Plan des mesures » (PM) a été déployé afin de permettre aux centres scolaires de configurer les mesures particulières des élèves. Une liaison technique a également été mise en place entre le PM et les tablettes numériques attribuées aux élèves. Le PM est également un outil de communication avec les parents pour les tenir au courant des mesures retenues pour leur(s) enfant(s), ainsi que de leur mise à jour. Il est envisagé à terme que les parents puissent avoir accès à ce document également par le Guichet unique.

Par ailleurs, des fonctions d'exportation de données ont été créées à destination des centres scolaires et du service, afin de suivre l'évolution des mesures par élève. Enfin, l'harmonisation des plans d'études pour l'ensemble des élèves a été menée à bien, avec l'abandon définitif de la distinction entre formation régulière (FR) et formation spéciale (FS/TE). Il est à relever que cette séparation dans deux voies de formation n'a pas de base légale et faisait courir le risque aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers d'être en marge du plan d'études romand (PER).

Afin d'éviter tout raccourci, il convient de préciser que cette harmonisation ne signifie pas la disparition des classes spéciales, qui existent et continueront d'exister. Cette mise en cohérence porte sur les objectifs d'apprentissage, désormais communs à l'ensemble des élèves, et non sur les lieux de scolarisation : chaque élève bénéficie d'une pédagogie adaptée à ses besoins, dispensée dans le lieu jugé le plus adéquat pour lui.

D'autres développements sont actuellement en cours. Ils concernent notamment l'intégration de nouveaux indicateurs tant dans le cockpit du SEEO que ceux des directions des centres scolaires, afin d'optimiser la gestion et le suivi des PM. Des indicateurs spécifiques sont également en cours

de développement pour répondre aux exigences de l'Office fédéral de la statistique (OFS) concernant les mesures particulières.

Enfin, plusieurs évolutions sont planifiées. Il est prévu que les adaptations relatives aux attentes du PER et les dispenses apparaissent de manière systématique sur les bulletins scolaires. Une harmonisation complète des bulletins pour l'ensemble des élèves est également envisagée. Enfin, un alignement des codifications entre CLOEE2 et SAP doit être réalisé en vue d'une future synchronisation automatisée des données afin d'assurer un monitoring fiable et en continu des mesures particulières.

Éléments d'explication quant à la méthodologie utilisée pour la récolte des données

Afin de répondre aux préoccupations exprimées dans les interventions parlementaires et de disposer d'une vision consolidée des mesures de soutien mises en œuvre à l'école obligatoire, le Département de la formation et des finances (DFFI) a engagé dès 2024 une démarche progressive de monitoring des mesures ordinaires de soutien et de pédagogie spécialisée.

Cette démarche visait notamment à objectiver les modalités d'utilisation des ressources par les centres scolaires, à renforcer la lisibilité du dispositif cantonal et à disposer d'éléments factuels permettant d'accompagner les réflexions relatives à l'évolution des modalités d'organisation et de financement des mesures d'aide.

Dans l'attente de la mise en place d'outils cantonaux de gestion et de pilotage plus adaptés d'ici à la rentrée scolaire 2027-2028, une première récolte de données a été réalisée au moyen de fichiers standardisés transmis aux centres scolaires. Cette récolte portait sur les mesures mises en œuvre dans le domaine de l'enseignement, tant pour les mesures destinées à l'élève que pour les mesures destinées au groupe ou à la classe. La démarche a ensuite été reconduite et progressivement harmonisée afin de permettre une consolidation plus cohérente des données à l'échelle cantonale.

Les données présentées en annexe portent ainsi sur les années scolaires 2023-2024 et 2024-2025. Elles reposent sur les informations transmises par les centres scolaires dans le cadre d'un processus de monitoring progressivement structuré. Les premières séries de données doivent dès lors être lues en tenant compte du caractère évolutif des modalités de récolte, de consolidation et de catégorisation des mesures.

Les données issues du monitoring cantonal des mesures de soutien sont présentées par centre scolaire, avec une analyse transversale par type de mesures (MO, MOPS, MRPS) :

Synthèse des tendances observées

a) Mesures ordinaires de soutien (MO) et mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS)

Les données consolidées relatives aux années scolaires 2023-2024 et 2024-2025 mettent en évidence des écarts significatifs entre centres scolaires dans la mobilisation des différentes catégories de mesures de soutien.

Les analyses comparatives montrent notamment :

- des différences dans la proportion des mesures ordinaires de soutien (MO) ;
- des différences dans le recours aux mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS).

Les données mettent également en évidence des profils différenciés dans l'articulation entre les différentes catégories de mesures. Une utilisation proportionnellement plus importante des mesures ordinaires (MO) correspond ainsi, en règle générale, à une utilisation proportionnellement plus faible des mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS), et inversement.

Des écarts comparables apparaissent également concernant le recours aux mesures collectives de renforcement de l'encadrement, notamment l'AREC et l'AREE, ainsi qu'en matière de soutien à l'intégration et de classes spéciales.

Les analyses détaillées, les données consolidées et les représentations graphiques figurant en annexe permettent ainsi de mettre en évidence des configurations différenciées entre centres scolaires dans l'utilisation des dispositifs de soutien.

b) Mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS)

Conformément aux principes de l'accord intercantonal dans le domaine de la pédagogie spécialisée, les MRPS sont attribuées par le canton. L'évolution des ressources consacrées à ces mesures depuis 2020 est présentée ci-dessous.

Évolution des montants financiers alloués aux MRPS

	2020	2021	2022	2023	2024
MRPS au sein des écoles spécialisées	21'537'199	21'713'820	21'671'046	23'689'416	26'796'537
MRPS hors écoles spécialisées	9'751'530	9'977'590	10'233'255	10'811'356	11'554'498
Total	31'288'729	31'691'410	31'904'301	34'500'772	38'351'035

Évolution des périodes hebdomadaires dévolues aux MRPS au sein des classes régulières des centres scolaires

Année scolaire (nb de périodes allouées)	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026
Total	838	885	929	982	978	974	983

Les données mettent en évidence une augmentation importante des MRPS dont les coûts totaux ont augmenté de 24,4% au sein des écoles spécialisées, respectivement 18,5% en dehors de celles-ci.

Les MRPS ont particulièrement augmenté au sein d'espaces complémentaires dans les centres scolaires ou de classes spéciales dans les écoles spécialisées. Parallèlement, les MRPS en classe régulière n'ont plus augmenté depuis 2022.

Ces éléments mettent en évidence une augmentation progressive et durable des besoins relevant de la pédagogie spécialisée renforcée au sein du système scolaire neuchâtelois et le renforcement du déploiement de MRPS en dehors de la classe régulière entre 2020 et 2024.

3.4. Organisation révisée des mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire

Un cadre cantonal commun, décliné selon les réalités du terrain

L'organisation des mesures d'aide résulte d'une construction progressive associant compétences cantonales, responsabilités régionales et marges d'appréciation locales. Elle permet une adaptation aux réalités du terrain tout en s'inscrivant dans un cadre cantonal commun, sous réserve toutefois d'une coordination étroite entre les niveaux institutionnels afin d'en garantir la cohérence globale.

Désormais fondées sur le nouvel arrêté relatif aux mesures particulières ainsi que sur celui relatif au subventionnement de l'enseignement, ces mesures s'organisent autour de trois grandes catégories :

- les mesures pédagogiques et techniques, qui regroupent les aménagements pédagogiques, les aménagements techniques et l'adaptation des objectifs ;
- les mesures de soutien, déclinées en trois niveaux d'intensité (voir ci-dessous) ;

- les mesures structurelles, qui portent d'une part sur le temps de scolarisation (allègement d'horaire, dispense d'enseignement) et, d'autre part, sur le lieu de scolarisation (classe régulière, espace complémentaire, classe spéciale).

S'agissant plus particulièrement des mesures de soutien, le dispositif distingue dorénavant :

- les mesures ordinaires de soutien (MO) ;
- les mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS) ;
- les mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS).

Cette structuration vise à renforcer la lisibilité du système ainsi qu'à préciser les niveaux d'intervention et les compétences mobilisées selon l'intensité des besoins observés.

L'ensemble de ces mesures s'inscrivent dorénavant dans un plan des mesures particulières, outil commun à tous les centres scolaires. Ce plan documente, à des fins pédagogiques, la situation fonctionnelle de l'élève ainsi que les mesures mises en œuvre pour soutenir ses apprentissages et le développement de ses compétences, en anticipant ou en compensant ses limitations physiques, d'apprentissage ou relationnelles. Intégré au système cantonal d'information de gestion administrative et de planification dans le domaine de la formation et de l'orientation, il est accessible au personnel concerné ainsi qu'aux parents.

Une logique d'intervention progressive, cumulative et par palier

Le nouvel arrêté institue par ailleurs une logique d'intervention graduée. Celle-ci repose sur un socle commun de pratiques pédagogiques applicable à tous les élèves, auquel s'ajoutent ensuite, de manière progressive et cumulative, les mesures pédagogiques et techniques, de soutien ou structurelles.

Concrètement, cette logique s'organise en trois paliers d'intervention, à l'instar de ce qui prévaut dans d'autres domaines comme la santé. Elle suppose de renoncer à la délégation systématique des besoins des élèves à des spécialistes (thérapeutes, enseignant-e-s spécialisé-e-s, éducateurs sociaux et éducatrices sociales) ou à des lieux spécialisés (classes spéciales, écoles spécialisées, institutions d'éducation spécialisée) : cette stratégie ne permet plus de répondre à l'étendue des problématiques rencontrées.

À chaque palier correspond une intensité croissante des mesures pédagogiques et techniques et, le cas échéant, des mesures structurelles mobilisables. Une réponse graduée et proportionnée aux besoins éducatifs de chaque élève est ainsi favorisée, selon la structuration suivante :

		Mesures de soutien	Mesures pédagogiques et techniques	Mesures structurelles (horaire et modalité de scolarisation)	
Plan des mesures particulières + ← Intensité des besoins → +++	Palier 3	Mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS)	Adaptation des objectifs	Dispense d'enseignement	Classe spéciale
	Palier 2	Mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS)	Aménagements techniques	Allègement d'horaire	Espace complémentaire Classe régulière
	Palier 1	Mesures ordinaires de soutien (MO)	Aménagements pédagogiques		Espace complémentaire Classe régulière

Avant même d'envisager l'ouverture d'un plan des mesures particulières, il s'agit de s'appuyer sur un socle commun de pratiques pédagogiques mises en œuvre par le personnel enseignant afin d'offrir à chaque élève un cadre favorable à la réussite. Ce cadre s'articule autour de quatre axes :

- 1) des objectifs clairs pour renforcer la motivation, l'organisation et l'engagement ;
- 2) des processus d'apprentissage favorisant l'autonomie et le développement de compétences transversales ;
- 3) un suivi régulier permettant d'adapter l'enseignement aux besoins de chacun ;
- 4) une évaluation au service des apprentissages, qui valorise les progrès au-delà des notes.

Ce socle commun met également en avant des pratiques clés telles que la co-construction des objectifs, la différenciation pédagogique, la métacognition et un usage réfléchi du numérique, dans une logique évolutive fondée sur la recherche et l'expérience du terrain. Il ne s'agit pas de substituer ce socle commun aux mesures particulières, mais d'y recourir en priorité lorsque la flexibilité pédagogique permet de répondre aux besoins ordinaires des élèves.

Lorsque le socle commun des pratiques pédagogiques ne suffit pas à remédier aux difficultés des élèves et que celles-ci gagnent en intensité et dans la durée, un plan des mesures particulières est ouvert. Les mesures qui y sont consignées se déploient selon trois paliers, qui se distinguent par l'intensité des besoins auxquels ils répondent, par les professionnel-le-s qui les mettent en œuvre et par le degré de formalisation qu'ils requièrent. Le passage de l'un à l'autre suppose que les réponses du palier précédent aient effectivement été mobilisées :

- 1) Le premier palier relève des mesures ordinaires de soutien (MO). Lorsqu'il devient difficile de répondre aux difficultés des élèves par les seul-e-s enseignant-e-s titulaires de la classe régulière ou des groupes à niveau, des soutiens plus spécifiques, tels que le soutien pédagogique, le soutien langagier ou le soutien par le mouvement, peuvent être mobilisés par des enseignant-e-s généralistes ou spécialistes, sans relever pour autant de la pédagogie spécialisée. La scolarisation se poursuit en classe régulière, le cas échéant avec l'appui d'un espace complémentaire.
- 2) Le deuxième palier relève des mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS), au sens large défini par l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée. Lorsque les soutiens ordinaires ne suffisent plus, des mesures d'enseignement spécialisé ou pédago-thérapeutiques sont octroyées. Elles peuvent s'accompagner d'un allègement d'horaire ou d'une dispense d'enseignement, voire d'une scolarisation en classe spéciale.
- 3) Le troisième et dernier palier relève des mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS), dont l'octroi repose sur une procédure d'évaluation standardisée. L'ensemble des mesures pédagogiques, techniques et structurelles peut y être mobilisé, avec l'intensité la plus élevée.

À chacun de ces paliers s'ajoutent, avec une intensité croissante, les mesures pédagogiques et techniques - aménagements pédagogiques, aménagements techniques, puis adaptation des objectifs - ainsi que, le cas échéant, les mesures structurelles. Ces dernières portent d'une part sur le temps de scolarisation, avec l'allègement d'horaire puis la dispense d'enseignement, et d'autre part sur le lieu de scolarisation, de la classe régulière à l'espace complémentaire, puis à la classe spéciale.

Ces trois paliers décrivent le dispositif tel qu'il est désormais organisé. Les écarts observés dans leur mise en œuvre effective, ainsi que les actions à engager pour les réduire, sont développés sous le point 4.2.

3.5. Premières données relatives à l'introduction du plan des mesures

En 2025-2026, les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ayant nécessité l'ouverture d'un plan des mesures (PM) se répartissent de manière différenciée selon les centres scolaires :

2025-2026 - Nombre d'élèves au bénéfice d'un PM							
Centres	Nb. élèves	Nb de PM AVEC mesures pédagogo-thérapeutiques	% élèves avec mesures pédagogo-thérapeutiques	Nb de PM SANS mesures pédagogo-thérapeutiques	% élèves sans mesures pédagogo-thérapeutiques	Nb. total de PM	% total de PM
La Côte	1390	232	16,69%	4	0,29%	236	16,98%
Les Terreaux	1640	293	17,87%	65	3,96%	358	21,83%
Le Mail	1432	251	17,53%	26	1,82%	277	19,34%
Bas-Lac	1134	121	10,67%	3	0,26%	124	10,93%
C2T	1035	188	18,16%	9	0,87%	197	19,03%
EOREN	6631	1085	16,36%	107	1,61%	1192	17,98%
CESCOLE	2047	292	14,26%	18	0,88%	310	15,14%
CSRC	1418	219	15,44%	14	0,99%	233	16,43%
JJR	1332	134	10,06%	13	0,98%	147	11,04%
CSV	2101	362	17,23%	31	1,48%	393	18,71%
CSLL	1390	205	14,75%	9	0,65%	214	15,40%
EOCF	4475	678	15,15%	75	1,68%	753	16,83%
Canton	19394	2975	15,34%	267	1,38%	3242	16,72%

Ce tableau met en évidence que 3'242 élèves, soit 16,72% des effectifs cantonaux de la scolarité obligatoire (19'394 élèves), bénéficient d'un plan des mesures. Les proportions varient sensiblement selon les centres scolaires, de 10,93% à 21,83%, ce qui montre que le recours au plan des mesures n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire cantonal.

Il convient en premier lieu de préciser que ces données ne concernent pas uniquement les élèves bénéficiant de mesures de soutien pédagogique en classe ou hors classe. Le tableau distingue à cet égard deux situations. D'une part, la grande majorité des PM (2'975 élèves, soit 15,34% des effectifs cantonaux) intègrent des mesures pédagogo-thérapeutiques, en particulier la psychomotricité et l'orthophonie. D'autre part, seuls 267 élèves (1,38% des effectifs cantonaux) bénéficient d'un PM portant exclusivement sur des mesures sans dimension pédagogo-thérapeutique. Cette distinction est essentielle : elle montre que le recours au plan des mesures intègre très majoritairement des prises en charge pédagogo-thérapeutiques et que la part des PM relevant uniquement du soutien pédagogique ou de l'enseignement spécialisé est nettement plus restreinte. Les chiffres doivent dès lors être compris comme une indication du recours global au plan des mesures et non comme une mesure du seul besoin en soutien pédagogique ou en enseignement spécialisé.

Les centres scolaires présentant les proportions les plus élevées d'élèves au bénéfice d'un PM se situent principalement sur le Littoral, voire dans le Val-de-Ruz. Il s'agit des Terreaux (21,83%), du Mail (19,34%), du C2T (19,03%) et du CSV (18,71%). Cette répartition nuance fortement l'hypothèse d'une corrélation directe avec un indice social défavorable. En effet, trois de ces quatre centres scolaires accueillent une population plutôt favorisée sur le plan socio-économique. Les écarts observés ne peuvent donc pas être expliqués uniquement par la vulnérabilité sociale des familles ou par la concentration de difficultés socio-économiques. On relèvera par ailleurs que ces écarts tiennent pour l'essentiel à la composante pédagogo-thérapeutique, les PM sans mesures

pédago-thérapeutiques demeurant marginaux et relativement homogènes d'un centre à l'autre (de 0,29% à 3,96%).

L'ouverture d'un PM peut ainsi renvoyer à plusieurs réalités. Elle peut témoigner d'une capacité accrue à repérer des besoins particuliers, à formaliser les mesures mises en œuvre et à garantir un suivi coordonné des élèves concerné-e-s. Elle peut aussi refléter une tendance à interpréter certaines formes d'hétérogénéité scolaire, sociale, linguistique ou comportementale comme relevant de besoins particuliers nécessitant une formalisation dans un plan des mesures. Les différences entre centres scolaires doivent dès lors être comprises non seulement au regard des besoins des élèves, mais aussi à partir des pratiques locales de repérage, de qualification et de documentation de ces besoins.

Enfin, les variations entre centres scolaires ne sauraient être interprétées comme le reflet direct d'une plus ou moins grande efficacité des établissements. Elles appellent plutôt une lecture systémique, tenant compte des caractéristiques territoriales, sociales et organisationnelles propres à chaque région. Le plan des mesures étant un outil nouveau, il convient en outre de s'assurer de sa bonne intégration par l'ensemble des centres scolaires avant de pouvoir en tirer des données précises propres à chaque type de mesures. Cette étape est nécessaire pour consolider le pilotage cantonal et garantir, à terme, une lecture plus fine et équitable des besoins des élèves.

4. PLAN D'ACTION

Si les évolutions déjà engagées permettent de répondre en grande partie aux préoccupations exprimées dans les objets parlementaires à l'origine de ce rapport, le Conseil d'État a conscience que des enjeux importants sont encore à relever en matière de mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire. Pour ce faire, il propose à votre autorité un plan d'action en cinq axes complémentaires déclinés en objectifs spécifiques. Les données consolidées pour 2025-2026 et les chiffres provisoires de la rentrée 2026-2027 confirment l'actualité de ces enjeux : le recours aux modalités séparatives ne diminue pas, les écarts entre centres scolaires demeurent importants et la hausse des prises en charge (et des coûts) intervient à effectif global stable.

4.1. Organisation et dispositifs

Dans la continuité des évolutions déjà en cours, il s'agit de poursuivre, à l'échelle du canton, le monitoring des mesures de soutien par centre scolaire tout en accompagnant les établissements dans la mise en œuvre du plan des mesures, afin de garantir une application cohérente et adaptée du dispositif. À cette fin, deux mesures complémentaires ont été prises : d'une part, le renforcement de l'inspection spécialisée, chargé de rechercher des solutions coordonnées entre les MO, les MOPS et les MRPS, notamment par la mutualisation des ressources collectives en classe régulière et le co-enseignement ; d'autre part, l'engagement d'un-e enseignant-e spécialisé-e référent-e du plan des mesures, destiné-e à soutenir les centres scolaires dans l'utilisation et l'actualisation de cet outil. Le monitoring sera par ailleurs consolidé sur le plan méthodologique, afin de couvrir de manière systématique les trois modalités (classe spéciale, espace complémentaire, école spécialisée) sur des bases comparables. Cela suppose de compléter les rubriques non renseignées par certains centres scolaires et de conserver, dans les systèmes d'information, le rattachement des élèves à leur cercle scolaire d'origine au-delà de leur première année en école spécialisée, de manière à suivre automatiquement, année après année, la part d'élèves de chaque cercle concerné par chacune de ces modalités.

Parallèlement à cet accompagnement, l'inspection spécialisée procédera à des contrôles aléatoires des plans des mesures afin d'en vérifier la conformité au cadre légal. Cette démarche, complémentaire à la fonction de soutien, permettra d'objectiver les pratiques, d'identifier les écarts éventuels et d'orienter, le cas échéant, les mesures d'appui nécessaires auprès des centres concernés.

De plus, dans le cadre de la réorganisation du service de l'enseignement obligatoire (SEEO), l'ensemble des mesures organisationnelles a en outre été regroupé sous un seul office, l'office de la pédagogie spécialisée et des mesures (OPSM), qui reprend la coordination des mesures de soutien (MO, MOPS et MRPS), jusqu'alors réparties entre les anciens offices de la pédagogie et de la scolarité et de l'enseignement spécialisé. Cette réorganisation, entrée en vigueur en août 2026, offrira un cadre plus lisible et plus efficace, avec un interlocuteur unique pour les centres scolaires, des démarches administratives simplifiées, des échanges fluidifiés et une application harmonisée des décisions cantonales, tout en préservant l'autonomie régionale dans la mise en œuvre des mesures.

4.2. Renforcement de la différenciation des paliers d'intervention

L'organisation révisée des mesures particulières et la logique en trois paliers sont présentées sous le point 4.4 et constituent désormais le cadre de référence cantonal. Le monitoring montre toutefois que leur appropriation demeure inégale d'un centre scolaire à l'autre et que les paliers ne sont pas systématiquement mobilisés dans l'ordre prévu, les réponses les plus intensives étant parfois activées avant que les précédentes n'aient été éprouvées. Trois chantiers restent dès lors à conduire.

Consolider le socle commun des pratiques pédagogiques

Les pratiques antérieures ont conduit les centres scolaires à recourir de manière plus ou moins systématique à des diagnostics pour justifier de simples aménagements, comme l'octroi de temps supplémentaire aux élèves qui en ont besoin. Cette évolution a qualifié un grand nombre d'élèves comme présentant des besoins éducatifs particuliers et saturé les thérapeutes de demandes de bilan, au détriment des élèves qui en avaient le plus besoin. Il s'agissait dès lors de préciser, dans les documents de référence remis aux centres scolaires, ce qui relève de la flexibilité pédagogique ordinaire et ce qui justifie l'ouverture d'un plan des mesures.

Cette clarification a été opérée par une directive, dont la portée est plus contraignante qu'une simple recommandation. Elle ne restreint en rien les possibilités d'adaptation offertes aux élèves : elle les sécurise. Le socle commun n'y est pas conçu comme un plafond, mais comme un premier niveau de réponse immédiatement accessible, sans condition de diagnostic : l'enseignant-e voit explicitement reconnue sa latitude d'ajuster la durée ou le format d'une évaluation, d'en alléger le volume, de reformuler une consigne ou de moduler un support dès lors qu'un élève en a besoin pour démontrer ses compétences. Aucun élève n'a ainsi à attendre un bilan pour bénéficier de ce type d'ajustement.

Le dispositif repose donc sur une logique en deux temps, désormais clairement énoncée : la mesure universelle d'abord, puis l'aménagement spécifique inscrit au plan des mesures lorsque le socle commun ne suffit pas. Ces deux niveaux sont complémentaires et non concurrents ; il ne s'agit à aucun moment d'opposer une catégorie d'élèves à une autre. La reconnaissance de la flexibilité ordinaire profite précisément aux élèves en difficulté passagère ou non diagnosticable, les moins bien servis par les pratiques antérieures, tandis que la directive impose l'inscription au plan des mesures des aménagements durables. Cette formalisation, seconde garantie apportée aux familles, en assure la continuité lors d'un changement d'enseignant-e, dans un contexte de pluralité des intervenant-e-s au 3^e cycle, comme lors de la transition vers le degré secondaire 2 : les aménagements ne dépendent plus de la seule sensibilité d'un-e enseignant-e, mais d'un document de référence transmissible et opposable.

Le SEEO veille enfin à ce que cette consolidation demeure au service des apprentissages, sans rigidifier le nouveau dispositif. Le suivi porte sur deux risques symétriques : que le socle commun soit invoqué pour différer ou refuser une mesure spécifique justifiée ou qu'à l'inverse, un aménagement durable reste informel faute d'inscription au plan des mesures. Ce double contrôle, déjà exercé sur le terrain, sera poursuivi et objectivé au fil de la mise en œuvre de la directive.

Renforcer les soutiens ordinaires en amont

Le monitoring cantonal des mesures particulières montre que les centres scolaires qui recourent le plus aux classes spéciales ont tendance à mobiliser moins souvent ces formes de soutien plus

souples et plus légères. Il en résulte un investissement accru des ressources dans des dispositifs séparatifs, au détriment de mesures graduées, potentiellement plus efficaces, et un risque d'enfermer certain-e-s élèves dans une voie de formation spécialisée alors que des réponses intégratives restent envisageables. Il convient dès lors de renforcer en amont les soutiens ordinaires et la coordination interne entre classes régulières, afin de favoriser des parcours plus souples et réversibles avant tout recours à des mesures plus séparatives, plus coûteuses sur le plan financier comme en ressources humaines. Les données 2025-2026 invitent toutefois à nuancer la relation entre ces deux registres, celle-ci n'étant pas systématique : si le CESCOLE illustre bien une logique de report vers des dispositifs plus souples (4,45% des élèves en espace complémentaire pour 0,88% en classe spéciale), d'autres centres cumulent des taux élevés dans les deux registres (Le Mail, 4,40% en classe spéciale et 5,45% en espace complémentaire ; EOCF, 3,69% et 4,45%), tandis que d'autres encore recourent peu à l'une comme à l'autre. Le développement des soutiens plus souples ne se traduit donc pas mécaniquement par une réduction du recours aux classes spéciales, ce qui renforce la nécessité d'un travail sur la gradation des réponses plutôt que sur le seul volume des dispositifs.

Clarifier la frontière entre soutien ordinaire et pédagogie spécialisée

Le premier palier doit être reconnu et doté pour ce qu'il est : un ensemble de soutiens pédagogiques, langagiers ou par le mouvement, assurés par des enseignant-e-s formé-e-s à cet effet, qui ne sauraient être assimilés à de la pédagogie spécialisée ni renvoyés au seul socle commun des pratiques pédagogiques.

La distinction entre ce premier palier et les deux suivants ne tient ni au lieu de scolarisation ni à la forme du dispositif, mais à la nature des prestations dispensées et aux qualifications requises pour les assurer. Or cette frontière est aujourd'hui insuffisamment respectée, dans les deux sens : les mesures ordinaires de soutien demeurent sous-mobilisées, tandis que des réponses relevant de la pédagogie spécialisée sont activées sans que leurs conditions soient réunies.

Les mesures de pédagogie spécialisée, en particulier les mesures d'enseignement, sont ainsi souvent confondues avec les lieux où elles sont dispensées, à savoir les classes spéciales ou les écoles spécialisées. Le monitoring cantonal a montré que le centre scolaire comptant le plus de classes spéciales ne dispose que de 30% d'enseignant-e-s spécialisé-e-s à leur tête. Affirmer que la classe spéciale constitue dans tous les cas une réponse spécialisée aux difficultés des élèves serait dès lors abusif. L'enjeu consiste donc à garantir que les classes spéciales dispensent effectivement des prestations de pédagogie spécialisée assurées par des enseignant-e-s spécialisé-e-s. Dans un contexte de pénurie, à l'échelle romande, de cette catégorie professionnelle, il importe en corollaire de veiller à ce que les élèves qui y sont accueillis relèvent bien de la pédagogie spécialisée, et non du soutien pédagogique propre au premier palier.

La même exigence s'applique aux mesures pédo-thérapeutiques. Des difficultés d'apprentissage ne justifient pas nécessairement une telle prise en charge lorsqu'elles ne découlent pas de troubles objectivés par un bilan. Pour éviter tout glissement vers une délégation excessive et l'engorgement des demandes, la voie à privilégier consiste à faire intervenir ces thérapeutes en appui aux enseignant-e-s chargés du soutien, afin d'accompagner les élèves qui rencontrent certes des difficultés, sans que celles-ci requièrent forcément une prise en charge thérapeutique.

4.3. Priorité au cycle 1 et prise en charge précoce

Les alertes émanant du terrain se sont intensifiées s'agissant en particulier des deux premières années de la scolarité obligatoire (1-2P). Les éléments invoqués convergent : hétérogénéité apparemment plus forte que par le passé des acquis à l'entrée à l'école, présence d'élèves dont les besoins n'ont fait l'objet d'aucun repérage préalable, multiplication des situations exigeant une observation fine et un travail étroit avec les familles, temps important consacré à la coordination avec les prestataires de l'éducation précoce spécialisée, les structures d'accueil et les services de santé, dans un cadre horaire qui n'a pas été adapté à ces évolutions.

Le cycle 1 est le moment où les difficultés se manifestent pour la première fois dans un cadre collectif et où l'intervention produit les effets les plus durables ; c'est pourtant le degré où les besoins sont

les moins documentées et où les mesures se mettent en place le plus tardivement. La charge liée au repérage, à l'installation précoce des mesures et à la collaboration avec les familles et les partenaires n'est aujourd'hui reconnue que par une période hebdomadaire d'encadrement socio-éducatif dont bénéficient les titulaires. Or, elle s'avère insuffisante dans la mesure où le travail d'observation, les entretiens avec les familles et la coordination avec les partenaires de la petite enfance sont de plus en plus exigeants.

Cette réalité appelle une réponse en trois volets : la reconnaissance de la charge propre aux 1-2P, un rééquilibrage progressif des ressources entre les cycles et l'articulation de l'école avec la prise en charge précoce des enfants de 0 à 4 ans.

Reconnaître la charge propre aux deux premières années

La charge spécifique assumée dans les années 1 et 2 de la scolarité obligatoire (ci-après : 1-2 P) - observation et repérage, entretiens avec les familles, surveillance accrue des élèves en raison de leur manque d'autonomie et de leur vulnérabilité accrue, coordination avec les prestataires de l'éducation précoce spécialisée, les structures d'accueil et les services de santé, installation des premières mesures - justifie une reconnaissance dans l'organisation du temps de travail. Le Conseil d'État entend l'assurer non par la création d'un nouveau dispositif, mais par une adaptation du temps d'encadrement socio-éducatif existant. Ce temps reconnu ne constitue pas une mesure de soutien supplémentaire aux élèves : il conditionne la qualité du repérage et la précocité des mesures, et donc la capacité du premier palier à jouer pleinement son rôle. Les modalités - dotation supplémentaire par classe ou par degré, conditions d'octroi, articulation avec l'enveloppe de base - seront précisées par le Conseil d'État avec les autorités scolaires régionales et traduites dans la réglementation, respectivement devront l'être dans un cadre budgétaire exigeant.

Rééquilibrer progressivement les ressources entre les cycles

À enveloppe globale constante, la répartition des ressources entre les cycles doit être réexaminée. Une part des moyens aujourd'hui mobilisés au cycle 3 - groupes à niveau à très faibles effectifs, multiplication des classes spéciales, taux d'encadrement le plus favorable des trois cycles - peut être progressivement redéployée vers le cycle 1, où l'effet de levier est le plus important. Ce rééquilibrage ne saurait être décrété par l'exécutif cantonal : il relève pour l'essentiel de l'organisation scolaire régionale, à savoir communale ou intercommunale, qui est prévue par la Loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983. Le canton l'accompagnera par trois leviers : la mise à disposition, dans le cadre du monitoring, de données comparées par cycle et par centre scolaire ; l'usage du complément circonstancié prévu par l'article 6 du nouvel arrêté sur le subventionnement des périodes d'enseignement, afin de soutenir les centres scolaires qui engagent un tel redéploiement ; l'inscription de cette priorité dans les documents de référence et dans le dialogue de gestion avec les centres scolaires. Un premier bilan en sera rendu dans le cadre du monitoring annuel.

Articuler l'école avec la prise en charge précoce des enfants de 0 à 4 ans

L'efficacité de cette priorité suppose que les mesures nécessaires soient identifiées et mises en place avant l'arrivée des élèves à l'école. Les travaux engagés en réponse à la motion populaire 25.107, relative à la prise en charge des enfants de 0 à 4 ans présentant des troubles neurodéveloppementaux (TND) seront explicitement articulés avec le présent plan d'action.

Sur le plan scolaire, cette articulation se traduira par la transmission documentée, au moment de l'entrée en 1^{re} année, des informations et des mesures utiles, dans le respect de la protection des données, par l'ouverture du plan des mesures dès l'entrée à l'école lorsque la situation le justifie, et par l'association des enseignant-e-s du cycle 1 à la préparation de cette transition. Cette démarche renforcera les actions déjà menées ces dernières années dans le domaine de la pédagogie spécialisée durant la période préscolaire, à savoir : l'anticipation d'un projet scolaire cohérent pour les situations individuelles ayant bénéficié de MRPS (soutien éducatif itinérant et intervention précoce en autisme) avant le début de leur scolarité obligatoire.

S'agissant de prise en charge précoce des enfants, il convient de mentionner le projet « FLORA », porté par le Département de la santé, de la jeunesse et des sports (DSJS). FLORA est un projet pilote, dans les communes de La Chaux-de-Fonds, de Milvignes et de Val-de-Travers, mis en place

pour faciliter l'intégration sociale et linguistique des enfants allophones ou des enfants ayant eu peu d'expérience de séparation avec leurs parents avant leur entrée à l'école primaire.

4.4. Pilotage et gouvernance

Gouvernance des partenariats

Les mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS) sont essentiellement déléguées par l'État à des fondations de droit privé, ceci sur la base de contrats de prestations. Ce cadre formel définit les prestations déléguées par l'État, leur volume ainsi que leur financement.

La répartition des responsabilités entre l'État et prestataires privés engendre une fragmentation du système. Cela est particulièrement le cas pour les prestations de pédagogie spécialisée qui se déploient au sein des centres scolaires au travers de trois écoles spécialisées. Le nombre d'acteurs est ainsi multiplié. Un tel contexte rend plus difficile une action pédagogique coordonnée et cohérente auprès des élèves.

Par ailleurs, ce mode de délégation rigidifie le cadre. Il limite parfois, voire empêche, la mise en place de réponses adaptées à des besoins spécifiques. Ainsi, même lorsque des compétences en pédagogie spécialisée sont présentes, elles ne peuvent pas être mobilisées en dehors des modalités prévues par le contrat.

Ce manque de souplesse est accentué par la présence de multiples niveaux hiérarchiques intervenant autour des prestations, sans liens formels entre eux. Il s'agit notamment de l'inspection de la pédagogie spécialisée, des directions d'école (ou de leurs délégués), des directions des écoles spécialisées - parfois doublées d'une direction générale - ainsi que des cadres intermédiaires chargés de la mise en œuvre. Dans ce contexte, l'application du cadre pédagogique souhaité se révèle parfois difficile, voire génère une charge de travail importante.

Finalement, les clés de répartition financière relatives aux MRPS et aux MO/MOPS sont différentes. En effet, les premières sont essentiellement financées par l'État tandis que les secondes le sont conjointement par les communes et l'État respectivement à hauteur de 55% et 45%. Ainsi, d'un point de vue purement financier, il peut exister une potentielle incitation à rechercher l'obtention de MRPS de façon à éviter un recours aux MO/MOPS. Cette différence de clés de financement, ainsi que l'effet incitatif qu'elle peut produire, sera traitée dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise, et non dans le présent rapport.

Afin de renforcer l'efficacité du système et d'assurer une meilleure cohérence des projets élaborés pour les élèves, une organisation en trois niveaux des mesures relevant de la pédagogie spécialisée a été retenue.

- 1) **Niveau 1 (classe régulière)** : des MOPS ou des MRPS, selon l'intensité et la spécificité des besoins de l'élève, sont déployées directement dans les classes ordinaires des centres scolaires. Elles relèvent respectivement de la responsabilité de la direction du centre scolaire ou de l'office en charge de la pédagogie spécialisée. Cette organisation permet de limiter le nombre d'intervenants autour des situations d'élèves et d'orienter les ressources de manière plus pertinente.
- 2) **Niveau 2 (classe spéciale)** : selon leur organisation propre, les centres scolaires peuvent ouvrir des classes spéciales dans la limite de l'enveloppe complémentaire qui leur est attribuée sous forme de périodes pour des MOPS. Ce dispositif est complété par un réseau de classes spéciales dispensant des MRPS, progressivement développé au sein de centres scolaires dans les différentes régions du canton.

Ces classes MRPS visent à développer une offre de proximité plus agile, qui évite aux élèves d'être éloigné-e-s de leur domicile comme ce serait le cas s'ils étaient scolarisés dans une école spécialisée située à l'autre bout du canton. Leur offre est centrée sur des problématiques spécifiques dont l'intensité rend la prise en charge difficile en classe régulière, voire en classe spéciale gérée par un centre scolaire : sont notamment visés les élèves en situation de trouble du spectre de

l'autisme (TSA) ou présentant de grandes difficultés de comportement. Le déploiement de ces classes devra faire l'objet d'un suivi attentif, afin de vérifier qu'elles se substituent effectivement à des placements en école spécialisée et ne viennent pas s'ajouter aux dispositifs existants. Les données 2025-2026 montrent en effet que les différentes modalités tendent à s'additionner plutôt qu'à se compenser.

Concrètement, ces classes sont placées sous la responsabilité directe du canton qui en assure l'organisation, la dotation en personnel spécialisé et l'articulation avec l'école ordinaire, en particulier les modalités d'inclusion partielle dans les classes du centre scolaire hôte. Le centre scolaire, quant à lui, met les locaux à disposition et intègre la classe à la vie de l'établissement. La prestation est définie de manière à conférer au canton des prérogatives importantes, notamment en matière de répartition géographique de ces classes et d'admission des élèves.

Ce dispositif constitue, dans les faits, une forme de cantonalisation partielle des prestations de pédagogie spécialisée : la responsabilité pédagogique, organisationnelle et financière des classes MRPS implantées dans les centres scolaires est en effet assumée par le canton. Cette orientation rejoint le débat ouvert par la motion 24.141 relative à la gouvernance de l'école neuchâteloise, qui interroge une cantonalisation plus ou moins poussée de la scolarité obligatoire. Le présent rapport se limite dès lors à consolider ce dispositif pour les seules MRPS, sans préjuger des orientations qui seront retenues dans le rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise.

- 3) **Niveau 3 (école spécialisée)** : des MRPS sont mises en place dans des classes spéciales au sein d'une école spécialisée pour les élèves qui ne peuvent évoluer dans un autre cadre et qui nécessitent une prise en charge coordonnée de prestations pédagogiques, éducatives, médicales et/ou d'hébergement. Ces classes relèvent de la responsabilité des fondations, sous contrôle cantonal.

Modalités de mise en œuvre des MRPS

Dans le canton de Neuchâtel, les prestations de proximité assurées par les logopédistes, les psychomotricien-ne-s et les psychologues scolaires ne font pas l'objet d'une coordination entre elles.

Il en découle plusieurs conséquences majeures :

- les situations d'élèves ne bénéficient pas d'une approche pluridisciplinaire. En cas de difficultés, les représentant-e-s légaux sont amenés à consulter chaque pédago-thérapeute séparément, ce qui peut priver certain-e-s élèves d'un suivi pleinement adapté et entraîner une utilisation peu efficiente des ressources ;
- l'absence de lien formel entre l'école obligatoire et ces fonctions ne permet pas de soutenir de manière systématique les enseignant-e-s et les directions, notamment par des prestations de conseil.

L'élaboration d'un nouveau cadre légal pour la pédagogie spécialisée offrira l'occasion d'examiner, en concertation avec les professionnel-le-s concerné-e-s, les modalités de collaboration interdisciplinaire mises en place dans d'autres cantons latins. Ce cadre est appelé à couvrir de manière mieux coordonnée, aux côtés de l'enseignement spécialisé, les autres domaines de la pédagogie spécialisée que sont la logopédie, la psychomotricité, voire la psychologie scolaire, dans le respect des spécificités et de l'autonomie professionnelle de chacun d'entre eux. Sur la base des ressources existantes, il précisera les principes de coordination entre les corps de métier ainsi que leur ancrage régional, de manière à limiter les déplacements des enfants et des élèves et à maintenir un lien de proximité avec les centres scolaires, les familles et les partenaires régionaux ; le maillage territorial déjà éprouvé par les antennes du Centre de psychomotricité du SEEO constitue à cet égard une référence utile. Une organisation de ce type permettra en outre d'assurer la coordination souhaitée par la motion populaire 25.107, relative à la prise en charge des enfants de 0 à 4 ans présentant des troubles neurodéveloppementaux (TND).

Par ailleurs, la procédure actuelle a été simplifiée et articulée autour de deux niveaux d'évaluation, proportionnés aux enjeux de la décision à prendre. Le premier niveau, fondé sur une analyse circonstanciée conduite avec les professionnel-le-s qui connaissent l'élève, suffit pour attribuer des

MRPS dispensées en classe régulière ou en ambulatoire. Le second niveau, la procédure d'évaluation standardisée¹⁶, est désormais réservé aux situations dans lesquelles une scolarisation en classe MRPS ou en école spécialisée est vraisemblablement envisagée ; elle est initiée par les spécialistes PES.

Cette gradation assume une tension entre agilité et rigueur. Généraliser la procédure standardisée offrirait une garantie formelle d'égalité de traitement, mais au prix de délais et d'une charge administrative difficilement compatibles avec la réactivité qu'exigent les besoins des élèves ; à l'inverse, s'en dispenser dans tous les cas exposerait à des décisions mal étayées là même où la compréhension des besoins exige une analyse plus approfondie et où les enjeux sont les plus importants pour l'élève. Réserver l'instrument le plus exigeant aux orientations les plus déterminantes permet de tenir les deux objectifs. En ce sens et à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres cantons, le Conseil d'État préconise une application souple de l'accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée en ce qui concerne la procédure d'attribution des MRPS.

4.5. Cadre légal

L'ensemble des cantons latins ont ratifié l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée. À la suite de son entrée en vigueur, les cantons romands ont chacun adopté une législation spécifique en la matière. À l'instar des cantons voisins, et comme préconisé dans le rapport 18.006 du 5 mars 2018 relatif à la stratégie cantonale en pédagogie spécialisée, l'élaboration d'une loi spécifique à la pédagogie spécialisée permettra de conférer un ancrage juridique aux dispositions actuellement réparties dans différents textes, tels que :

- l'arrêté relatif aux mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire, du 4 mars 2026 ;
- l'arrêté concernant la reconnaissance par l'État des prestataires en orthophonie / logopédie, du 31 octobre 2016 ;
- l'arrêté concernant la reconnaissance par l'État des prestataires en psychomotricité, du 1^{er} juillet 2020 ;
- le concept cantonal de pédagogie spécialisée.

Cette démarche permettra également d'abroger le règlement transitoire d'exécution de la loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en matière de formation scolaire spéciale (REFOSCOS), du 19 décembre 2007. Elle contribuera en outre à assurer une cohérence légistique entre les différents textes relatifs à la pédagogie spécialisée.

Cette nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée devrait être présentée au Grand Conseil fin 2027. Son règlement d'application serait rédigé dans la foulée pour une entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2028-2029. Elle permettra d'assurer l'ancrage des prestations de pédagogie spécialisée tant durant la période préscolaire que scolaire, telles que prévues par l'accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée. Il s'agit notamment des prestations pédago-thérapeutiques, telles que l'orthophonie et la psychomotricité, ainsi que de l'éducation précoce spécialisée, lesquelles peuvent intervenir avant l'entrée à l'école afin de limiter les difficultés d'apprentissage dès le début de la scolarité.

Ces prestations sont mises en place avant l'entrée à l'école lorsqu'il est établi que le développement de l'enfant est limité ou compromis, ou qu'il ne pourra pas suivre l'enseignement sans un soutien spécifique.

¹⁶ Une procédure d'évaluation standardisée (PES) est l'outil prévu par l'Accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée pour évaluer les besoins particuliers d'un enfant ou d'un jeune et déterminer, sur une base commune, si des mesures renforcées de pédagogie spécialisée sont nécessaires.

5. SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Les analyses développées dans le présent rapport permettent d'apporter une réponse globale et cohérente aux trois postulats 18.164, 22.187 et 23.210, ainsi qu'à la motion populaire 23.211. Ces interventions portent sur des objets complémentaires : l'équité d'accès aux mesures d'aide ordinaire, l'adéquation des ressources aux besoins, l'amélioration des conditions d'encadrement des élèves et le maintien des classes spécialisées comme modalité possible de scolarisation.

Postulat 18.164

S'agissant du postulat 18.164, relatif à une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire, le rapport confirme que les pratiques des centres scolaires présentent des différences dans la mobilisation des mesures de soutien. Ces différences ne peuvent toutefois pas être interprétées uniquement comme des inégalités d'accès : elles reflètent aussi les réalités locales, les profils des élèves, les organisations propres aux centres scolaires et les choix opérés dans l'articulation entre mesures ordinaires, mesures de pédagogie spécialisée et dispositifs collectifs. Le nouvel arrêté relatif aux mesures particulières, le plan des mesures et le monitoring cantonal renforcent désormais la lisibilité du dispositif, la documentation des décisions et la comparaison des pratiques. Ils permettent ainsi de répondre à la demande de transparence et d'égalité de traitement, sans remettre en cause l'autonomie organisationnelle des autorités scolaires communales et intercommunales. Les données 2025-2026 permettent pour la première fois de mettre en regard les trois modalités sur une même année. Elles confirment l'ampleur des différences entre centres scolaires, la part cumulée d'élèves concerné-e-s variant d'environ un élève sur trente à plus d'un élève sur cinq. La poursuite du monitoring et l'objectivation de ces écarts constituent dès lors une condition de la réponse apportée à ce postulat.

Postulat 22.187

S'agissant du postulat 22.187, portant sur une attribution plus adéquate des mesures d'aide ordinaire, le rapport relève que les ressources consacrées aux mesures de soutien et à la pédagogie spécialisée ont augmenté de manière substantielle au cours des dernières années. La problématique identifiée ne tient donc pas uniquement au volume global des moyens, mais à leur adéquation aux besoins constatés, à leur répartition entre les différentes catégories de mesures et à leur mobilisation différenciée selon les centres scolaires. Le système actuel conserve une base de répartition liée au nombre d'élèves, tout en permettant l'octroi de ressources complémentaires lorsque des situations particulières le justifient. Une réflexion sur des critères de pondération est nécessaire, mais elle doit être conduite avec l'ensemble des autorités scolaires communales ou intercommunales du canton et tenir compte du cadre régionalisé de l'école neuchâteloise. Cette réflexion devra en outre tenir compte des décisions relatives au financement de la scolarité obligatoire qui sera traitée dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise. Selon les orientations qui y seront retenues, le cadre de référence de cette réflexion, de même que les modalités de pondération et de répartition des ressources, devront être adaptés. Sans attendre ces décisions, une prise en compte différenciée des besoins est toutefois déjà possible dans le cadre réglementaire en vigueur. Les données consolidées précisent en outre la nature de l'enjeu de répartition, **la part d'élèves scolarisé-e-s en école spécialisée demeurant proche de la référence suisse (2,10% en 2025-2026), tandis que le recours aux classes spéciales lui reste sensiblement supérieur**. La question porte donc autant sur la répartition des ressources entre les modalités que sur leur volume global.

En ce sens, le nouvel arrêté sur le subventionnement des périodes d'enseignement et le financement des mesures d'appui, adopté le 4 mars 2026, ouvre déjà une première voie. Son article 6 combine en effet une base égalitaire, liée au nombre d'élèves au 15 octobre, et un complément circonstancié fondé sur les réalités locales : des périodes ou des montants supplémentaires peuvent être alloués aux centres scolaires régionaux lorsque des prestations pédagogiques extraordinaires, une hausse importante du nombre d'élèves ou des situations particulières d'enseignement le justifient. L'octroi repose sur des critères objectifs, uniformes et documentés - ampleur et durée prévisible de la hausse des effectifs, intensité des besoins pédagogiques particuliers, ressources déjà attribuées au centre scolaire et proportionnalité de la mesure sollicitée - et fait l'objet d'une décision motivée précisant la nature des prestations accordées, leur durée et, le cas échéant, les

conditions de réexamen. Son application équitable et cohérente entre les centres scolaires régionaux est assurée en collaboration avec la CDC-IP.

Ce mécanisme permet ainsi de tenir compte des besoins effectifs et des réalités locales sans introduire de clé de pondération automatique, qui serait contraire à l'autonomie des communes finançant 55% des mesures ordinaires d'enseignement. La réflexion à conduire avec les autorités scolaires portera dès lors moins sur le principe d'une prise en compte différenciée des besoins, déjà inscrit dans l'arrêté, que sur les critères susceptibles d'en préciser et d'en objectiver la mise en œuvre dans le cadre de l'enveloppe à disposition. Cette réflexion sera menée durant l'année scolaire 2026-2027 pour une entrée en vigueur à la rentrée 2027-2028.

Postulat 23.210

S'agissant du postulat 23.210, relatif à l'amélioration de l'encadrement des élèves, le rapport montre que les effectifs de classe et les taux d'encadrement se situent globalement à des niveaux favorables en comparaison intercantonale. Les difficultés exprimées par le terrain ne peuvent donc pas être traitées uniquement par une diminution générale des effectifs ou par une augmentation linéaire des ressources. La réponse proposée repose sur une meilleure différenciation des paliers d'intervention, sur le renforcement du socle commun de pratiques pédagogiques, sur le développement de soutiens ordinaires plus souples, sur la mutualisation des ressources et sur le recours au co-enseignement lorsque celui-ci constitue une réponse pertinente. Cette approche vise à améliorer l'encadrement effectif des élèves tout en tenant compte de la disponibilité limitée des ressources humaines spécialisées. Les chiffres provisoires de la rentrée 2026-2027 confortent cette lecture. À effectif global stable, le nombre de classes progresse de dix-neuf unités et les effectifs moyens des classes régulières s'établissent à 17,8 élèves aux cycles 1 et 2 et à 18,2 élèves au cycle 3, alors même que les prises en charge en classe spéciale ou d'accueil et en école spécialisée augmentent. L'évolution des besoins ne peut donc être traitée par la seule diminution des effectifs de classe.

Le Conseil d'État y ajoute, en réponse aux alertes du terrain relatives aux deux premières années de la scolarité, la reconnaissance de la charge propre à ces degrés et un rééquilibrage progressif des ressources en faveur du cycle 1, développés sous le point 4.3.

Motion populaire 23.211

S'agissant enfin de la motion populaire 23.211, relative au maintien des classes spécialisées, le rapport confirme que ces classes demeurent une modalité de scolarisation nécessaire dans l'organisation cantonale des mesures particulières. Il ne propose pas leur suppression. Il précise toutefois que les classes spéciales doivent s'inscrire dans un continuum comprenant la classe régulière, les espaces complémentaires et les classes spéciales. Leur mobilisation doit rester proportionnée aux besoins de l'élève et intervenir lorsque les autres mesures mises en œuvre dans le cadre de la classe régulière ne permettent plus une progression ou une implication suffisante dans les apprentissages. L'enjeu consiste également à garantir que les classes spéciales dispensent effectivement des prestations de pédagogie spécialisée, assurées par des professionnel-le-s disposant des compétences requises. Les données confirment que cette modalité demeure largement mobilisée : 450 élèves étaient scolarisé-e-s en classe spéciale d'un centre scolaire en 2025-2026 (2,32%) et 507 élèves sont accueilli-e-s en classe spéciale ou d'accueil à la rentrée 2026-2027, en hausse de 9%. Le maintien de ce dispositif s'accompagne dès lors d'une exigence renforcée de proportionnalité, de qualification du personnel et de réversibilité des parcours.

Ainsi, les réponses apportées aux interventions parlementaires ne consistent pas à refondre entièrement le dispositif actuel, mais à stabiliser progressivement le dispositif, à clarifier les responsabilités, à renforcer le pilotage cantonal et à mieux articuler les différents niveaux de mesures.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les évolutions proposées dans ce rapport s'inscrivent dans une logique de maîtrise et d'optimisation des ressources existantes plutôt que d'accroissement automatique des dépenses. Les données de monitoring rappellent en effet que l'effort consenti en faveur des élèves ayant des besoins particuliers a déjà progressé de manière substantielle au cours des dernières années : les subventions pour l'enseignement spécialisé ont augmenté de 43,3% entre 2016 et 2024, passant de 26,8 à 38,4 millions de francs, tandis que les périodes dédiées au soutien pédagogique spécialisé ont crû de 56,1% sur la même période, pour un montant de 4,8 millions de francs. Le nombre de périodes est en effet passé de 615 périodes (rentrée d'août 2016) à 960 périodes (rentrée d'août 2024), passant d'une dépense totale de 3.075 millions à 4.8 millions de francs.

Dans un premier temps, la stabilisation de l'organisation des mesures, le renforcement du monitoring et de l'inspection ainsi que la différenciation des paliers d'intervention visent dès lors à mieux cibler ces moyens et à favoriser des dispositifs gradués, plus souples et potentiellement plus efficaces, avant tout recours à des mesures séparatives plus coûteuses, tant sur le plan financier qu'en ressources humaines.

Dans un second temps, il conviendra d'évaluer les besoins supplémentaires susceptibles de découler de la mise en œuvre du plan d'action, en particulier s'agissant des mesures renforcées de pédagogie spécialisée (MRPS). À cet égard, il importe de souligner la déconnexion entre l'évolution des coûts liés aux MRPS et celle des autres mesures de soutien : alors que les mesures ordinaires (MO) demeurent cofinancées par les communes à hauteur de 55%, les MRPS sont attribuées individuellement aux élèves au terme d'une procédure d'évaluation standardisée et financées intégralement par le canton. Les charges dynamiques liées à ces mesures sont ainsi entièrement portées par l'État, ce qui appelle un pilotage attentif de leur évolution afin d'en garantir la soutenabilité budgétaire à moyen et long terme. Les modalités de financement décrites ci-dessus correspondent au droit en vigueur et ne sont pas reconduites par principe : la question du financement des mesures de soutien de la scolarité obligatoire sera traitée dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise. Les conséquences financières du présent rapport sont donc établies sous réserve des décisions qui seront prises à cette occasion. La rentrée 2026-2027 illustre cette dynamique, avec 41 élèves supplémentaires en classe spéciale ou d'accueil et 18 élèves supplémentaires en école ou institution spécialisée, à effectif global stable. Chaque progression du nombre de mesures renforcées se répercutant intégralement sur les charges de l'État, le suivi de cette évolution constitue une composante essentielle du pilotage financier.

S'agissant de la priorité accordée au cycle 1, le rééquilibrage des ressources entre les cycles s'inscrit dans une logique d'enveloppe constante et n'implique pas de charge supplémentaire. Le renforcement de l'encadrement socio-éducatif en 1-2P représente en revanche un coût, dont le volume dépendra des modalités et du nombre de classes concernées et devra être arbitré dans le cadre du processus budgétaire ordinaire, le cas échéant par redéploiement interne. Le renforcement de la prise en charge précoce des 0-4 ans fera l'objet d'un chiffrage propre dans le rapport consacré à la motion populaire 25.107 et au postulat 24.101 ; les travaux disponibles convergent toutefois sur le fait qu'une intervention précoce améliore le pronostic et réduit les coûts de prise en charge à long terme.

7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Afin de clarifier les rôles respectifs des enseignant-e-s dispensant respectivement des MO, des MOPS et des MRPS, il convient de préciser les formations attendues pour remplir ces fonctions.

Dispenser des MO de soutien ne nécessite pas a priori de formation autre que celle d'enseignant-e généraliste ou spécialiste. Par ailleurs, la HEP BEJUNE a mis sur pied un certificat d'études avancées « Gestion de l'hétérogénéité de la classe régulière » qui sera proposé à l'ensemble des enseignant-e-s dispensant des MO avec un module à choix portant respectivement sur différentes modalités de soutien ordinaire. Il est à noter que l'arrêté sur les mesures particulières ne pose pas

d'obligation de suivre une telle formation et il appartient aux directions des centres scolaires de fixer les conditions pour remplir une fonction de soutien.

Selon l'arrêté du 4 mars 2026 relatif aux mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire, les MOPS d'enseignement doivent être dispensées, individuellement ou en petits groupes, par des enseignant-e-s spécialisé-e-s ou, à titre temporaire, par des enseignant-e-s généralistes ou spécialistes lorsque les ressources spécialisées font défaut. Or, à l'heure actuelle, seul un tiers des enseignant-e-s dispensant des MOPS d'enseignement sont titulaires d'un diplôme en pédagogie spécialisée. Cette situation suscite des préoccupations quant à la qualité du suivi offert aux élèves concerné-e-s et ce particulièrement dans les classes spéciales des centres scolaires.

S'agissant des MRPS d'enseignement, celles-ci sont majoritairement dispensées par les écoles d'enseignement spécialisé. Le personnel qui y intervient présente globalement un taux de formation plus élevé que celui observé pour les MOPS d'enseignement dans les centres scolaires, même si la situation varie d'une institution à l'autre. Dans deux institutions, les MRPS sont le plus souvent assurées par des enseignant-e-s spécialisé-e-s ; dans la troisième, elles reposent principalement sur des éducateurs et éducatrices enseignant-e-s, que ce soit dans le cadre du soutien pédagogique spécialisé ou de l'enseignement en classe spéciale.

Si ces professionnel-le-s disposent de compétences adaptées au handicap des élèves, leur formation ne couvre pas nécessairement les exigences propres à l'enseignement, au plan d'études, à la méthodologie d'intervention et aux connaissances disciplinaires. Cette situation peut fragiliser l'alignement curriculaire des élèves concerné-e-s.

Deux pistes peuvent dès lors être envisagées : favoriser une mise à niveau progressive vers un MAES pour les professionnel-le-s concerné-e-s, ou reprendre une partie de ces missions dans le cadre de la nouvelle organisation des MRPS décrite au point 4.4, distinguant les prestations relevant directement de l'État, celles maintenues au sein des écoles spécialisées et les classes spéciales MRPS développées progressivement dans les centres scolaires.

Cette situation met en évidence la nécessité d'augmenter le nombre d'enseignant-e-s titulaires d'un diplôme en pédagogie spécialisée. Une telle augmentation permettrait de renforcer à la fois la qualité de l'accompagnement proposé aux élèves concerné-e-s et l'employabilité des personnes formées. Afin d'accroître le nombre d'enseignant-e-s spécialisé-e-s, il apparaît nécessaire de réfléchir à des mesures visant notamment à encourager le personnel enseignant à se former en emploi dans le domaine de la pédagogie spécialisée. La tension sur ces compétences est confirmée par les mises au concours de la rentrée 2026-2027, dont 14,15% des 106 postes publiés relèvent de l'enseignement spécialisé, dans un contexte de pénurie à l'échelle romande. Cette contrainte conditionne le rythme de mise en œuvre du plan d'action, en particulier le développement des classes spéciales dispensant des mesures renforcées.

8. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent rapport ne prévoit pas de modification de la répartition des tâches entre l'État et les communes ni ne préjuge des clés de financement applicables à la scolarité obligatoire. Ces questions – répartition des tâches et financement des frais de la scolarité obligatoire – seront traitées dans le cadre du rapport sur la gouvernance de l'école neuchâteloise, en lien avec la motion 24.141.

Toutefois, une harmonisation des pratiques cantonales en matière de besoins éducatifs particuliers nécessite un rôle réaffirmé de l'inspection, tant de l'organisation scolaire que dans la mise en œuvre de la pédagogie spécialisée et des mesures particulières. Cette coordination est renforcée dès la rentrée 2026-2027 entre les deux offices en charge de ces missions, qui ont été clarifiées avec la réorganisation du SEEO effective au 1er août 2026. Cet inspectat vise notamment à renforcer le contrôle qualité, par la vérification de la conformité légale des décisions, l'examen de la proportionnalité entre le besoin identifié et les mesures accordées, ainsi que le contrôle a posteriori

de la mise en œuvre de celles-ci. Ce contrôle est d'autant plus important que, comme déjà relevé au point 6, les charges dynamiques liées aux mesures renforcées sont entièrement portées par l'État.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée qui définit l'offre de base en pédagogie spécialisée et établit un certain nombre de principes concernant les mesures de pédagogie spécialisée.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le présent rapport intègre les principes du développement durable et présente principalement des effets positifs sur les champs d'action « Formation, recherche et innovation », « Cohésion sociale et égalité », « Système économique » et « Santé » de la stratégie cantonale pour le développement durable. Les effets identifiés concernent avant tout l'amélioration de l'accès aux mesures de soutien, la consolidation du parcours scolaire des élèves, la prévention de l'exclusion sociale et l'utilisation plus efficiente des ressources publiques.

Champ d'action « Formation, recherche et innovation »

Les évolutions proposées contribuent à renforcer les conditions permettant à chaque élève, quels que soient ses besoins, son handicap, son parcours ou sa situation personnelle, d'accéder à un cursus de formation, de s'y maintenir et d'y progresser. La clarification des mesures particulières, la différenciation des paliers d'intervention, le développement du plan des mesures et le renforcement du monitoring cantonal permettent de mieux identifier les besoins des élèves et d'y répondre de manière plus proportionnée. En favorisant le recours prioritaire au socle commun de pratiques pédagogiques, puis aux mesures ordinaires de soutien avant les mesures de pédagogie spécialisée, le dispositif vise à soutenir les apprentissages tout en évitant des orientations trop précoces ou insuffisamment justifiées vers des dispositifs plus spécialisés.

Champ d'action « Cohésion sociale et égalité »

Le rapport présente un impact positif en matière de cohésion sociale et d'égalité, dès lors qu'il vise à harmoniser les pratiques cantonales et à réduire les écarts dans l'accès aux mesures de soutien entre centres scolaires. Les mesures proposées permettent de mieux répondre aux besoins éducatifs particuliers des élèves et de renforcer leur participation à la scolarité obligatoire dans des conditions adaptées. Elles s'inscrivent également dans une logique d'inclusion, en privilégiant les solutions intégratives lorsque celles-ci sont possibles, tout en maintenant des modalités alternatives de scolarisation lorsque la situation de l'élève l'exige. Cette approche contribue à limiter les risques de décrochage, de stigmatisation et d'exclusion sociale à plus long terme.

Champ d'action « Système économique »

Les évolutions prévues s'inscrivent dans une logique de maîtrise et d'optimisation des ressources existantes. Le rapport ne prévoit pas une augmentation automatique des dépenses, mais vise une allocation plus ciblée, plus documentée et plus proportionnée des moyens consacrés aux mesures de soutien et à la pédagogie spécialisée. Le renforcement du pilotage, du monitoring et du contrôle de la mise en œuvre doit permettre de mieux orienter les ressources vers les besoins effectivement constatés, de limiter les doublons et d'éviter le recours prématuré à des dispositifs plus coûteux. À moyen et long terme, une meilleure prise en charge des élèves dès la scolarité obligatoire peut également contribuer à réduire les coûts sociaux liés à l'échec scolaire, au décrochage ou à l'exclusion.

L'évolution du dispositif produit également des effets indirects favorables sur la santé et le bien-être des élèves, en améliorant la prise en compte de leurs besoins éducatifs particuliers. La clarification du recours aux différentes mesures et la meilleure articulation entre l'intervention des enseignant-e-s et celle des professionnel-le-s spécialisé-e-s doivent permettre d'éviter à la fois les prises en charge insuffisantes et les sollicitations excessives de bilans ou de prestations thérapeutiques. Cette coordination renforcée contribue à un accompagnement plus adapté des élèves concerné-e-s et à un cadre scolaire plus favorable à leur développement.

Dans l'ensemble, les effets attendus pour les générations futures sont positifs. Le dispositif proposé vise à renforcer l'égalité des chances dès la scolarité obligatoire, à soutenir plus précocement les élèves qui rencontrent des difficultés et à préserver leur capacité à poursuivre un parcours de formation. Il contribue ainsi à une école plus inclusive, plus cohérente et plus efficiente, sans impact environnemental direct identifié.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Les précisions apportées par l'arrêté du 4 mars 2026 concernant les mesures particulières destinées aux élèves de la scolarité obligatoire permettent de mieux répondre à la diversité de leurs besoins en renforçant la cohérence des pratiques au sein de l'école neuchâteloise. Cet arrêté définit notamment les différentes mesures pouvant être mises en place, leur nature, les conditions de leur octroi ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. Il offre ainsi un cadre plus clair, tant pour les élèves et leurs familles que pour les professionnel-le-s de l'école.

Cette clarification vise à permettre à chaque élève de bénéficier, lorsque sa situation le nécessite, de réponses adaptées lui donnant les meilleures conditions possibles pour suivre sa scolarité et développer ses compétences. Elle contribue également à assurer une plus grande équité de traitement, en précisant les principes et les critères qui président à la mise en place de ces mesures, tout en tenant compte des besoins individuels et des réalités du contexte scolaire.

En consolidant ainsi le cadre d'un enseignement accessible et adapté à l'ensemble des élèves, sans discrimination, cette démarche participe au développement d'une école pour toutes et tous. Elle s'inscrit pleinement dans les objectifs poursuivis par la Loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap du 2 novembre 2021 (LIncA), ainsi que par la Loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées du 13 décembre 2002 (LHand).

Au-delà de la définition des mesures elles-mêmes, il s'agit ainsi de réaffirmer un principe essentiel : les différences de situation ou de besoins ne doivent pas constituer un obstacle à l'accès à la formation. L'école doit pouvoir proposer, dans un cadre à la fois clair, proportionné et équitable, les adaptations nécessaires pour permettre à chaque élève de participer pleinement à la vie scolaire et de progresser dans son parcours de formation.

12. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le Conseil d'État propose à votre Autorité de prendre acte du présent rapport et des modifications en cours relativement aux mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire et de classer les trois postulats 18.164, 22.187 et 23.210, ainsi que la motion populaire 23.211.

13. CONCLUSION

Le présent rapport met en évidence que l'école obligatoire neuchâteloise dispose déjà d'un ensemble étendu de mesures permettant de répondre aux besoins différenciés des élèves. L'enjeu principal consiste désormais à consolider ce dispositif, à en renforcer la cohérence cantonale et à garantir que les mesures accordées soient proportionnées, documentées et adaptées aux situations rencontrées.

L'entrée en vigueur du nouvel arrêté du 4 mars 2026 constitue à cet égard une étape importante. Elle clarifie les catégories de mesures, précise les compétences des différents acteurs et inscrit l'action cantonale dans un cadre plus lisible et plus sécurisé. Le développement du plan des mesures, l'amélioration des outils de monitoring et la réorganisation du service de l'enseignement obligatoire autour de l'office de la pédagogie spécialisée et des mesures doivent permettre de renforcer encore la qualité du suivi et du pilotage.

Le Conseil d'État entend poursuivre cette évolution de manière progressive. Il s'agit de préserver les dispositifs qui répondent aux besoins des élèves, de favoriser les réponses intégratives lorsqu'elles sont possibles et de garantir le recours aux mesures spécialisées lorsque la situation l'exige. Cette approche suppose une attention particulière à la coordination entre les acteurs, à la disponibilité des compétences professionnelles, à la proportionnalité des décisions et à la soutenabilité des ressources engagées. Le monitoring montre que le recours aux modalités séparatives ne diminue pas et que les écarts entre centres scolaires demeurent marqués. La consolidation des séries de données, condition d'un pilotage dans la durée, accompagnera dès lors la mise en œuvre du plan d'action.

Dans ce cadre, le Conseil d'État entend accorder une priorité particulière aux deux premières années de la scolarité : en reconnaissant la charge assumée par les enseignant-e-s de ces degrés, en rééquilibrant progressivement les ressources en faveur du cycle 1 et en articulant l'école avec la prise en charge précoce des enfants dont le développement est compromis.

Au vu des éléments exposés, le Conseil d'État propose à votre Autorité de prendre acte du présent rapport et des adaptations engagées dans le domaine des mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire. Il vous invite en conséquence à adopter le classement des postulats 18.164 « Pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire », 22.187 « Pour une attribution plus adéquate des mesures d'aide ordinaire » et 23.210 « Pour un meilleur encadrement des élèves à l'école obligatoire », ainsi que de la motion populaire 23.211 « Pour le maintien des classes spécialisées, outil d'inclusion pour les élèves en difficulté ».

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 septembre 2026

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
F. MAIRY

La chancelière,
S. DESPLAND

DONNÉES DÉTAILLÉES DE MONITORAGE

1.1. Comment lire les graphiques ?

Les données sont exprimées en pourcentage de périodes de soutien rapporté au nombre d'élèves. Ainsi, un taux de 12% signifie qu'en moyenne, 12 périodes hebdomadaires de soutien sont attribuées pour 100 élèves scolarisé-e-s.

Les mesures ordinaires de soutien (MO) et les mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS) répondent à des finalités différentes. Le point 2.1 du présent rapport expose de manière détaillée les objectifs poursuivis par ces mesures ainsi que leur cadre d'attribution. Les données figurant dans cette annexe ont pour objet d'illustrer leur répartition quantitative entre les centres scolaires et leur évolution au cours des années scolaires considérées.

Les pourcentages présentés permettent de comparer le volume relatif des ressources attribuées aux différents centres scolaires, indépendamment de leur taille. Ils ne reflètent donc pas le nombre total de périodes, mais la proportion de ressources disponibles au regard des effectifs scolaires.

Il convient également de souligner qu'un taux plus élevé ou plus faible ne constitue pas, en soi, un indicateur de qualité ou d'efficacité. Les écarts observés peuvent notamment résulter de différences dans les besoins des élèves, dans l'organisation locale des mesures de soutien ou encore dans l'équilibre retenu entre mesures ordinaires et mesures spécialisées.

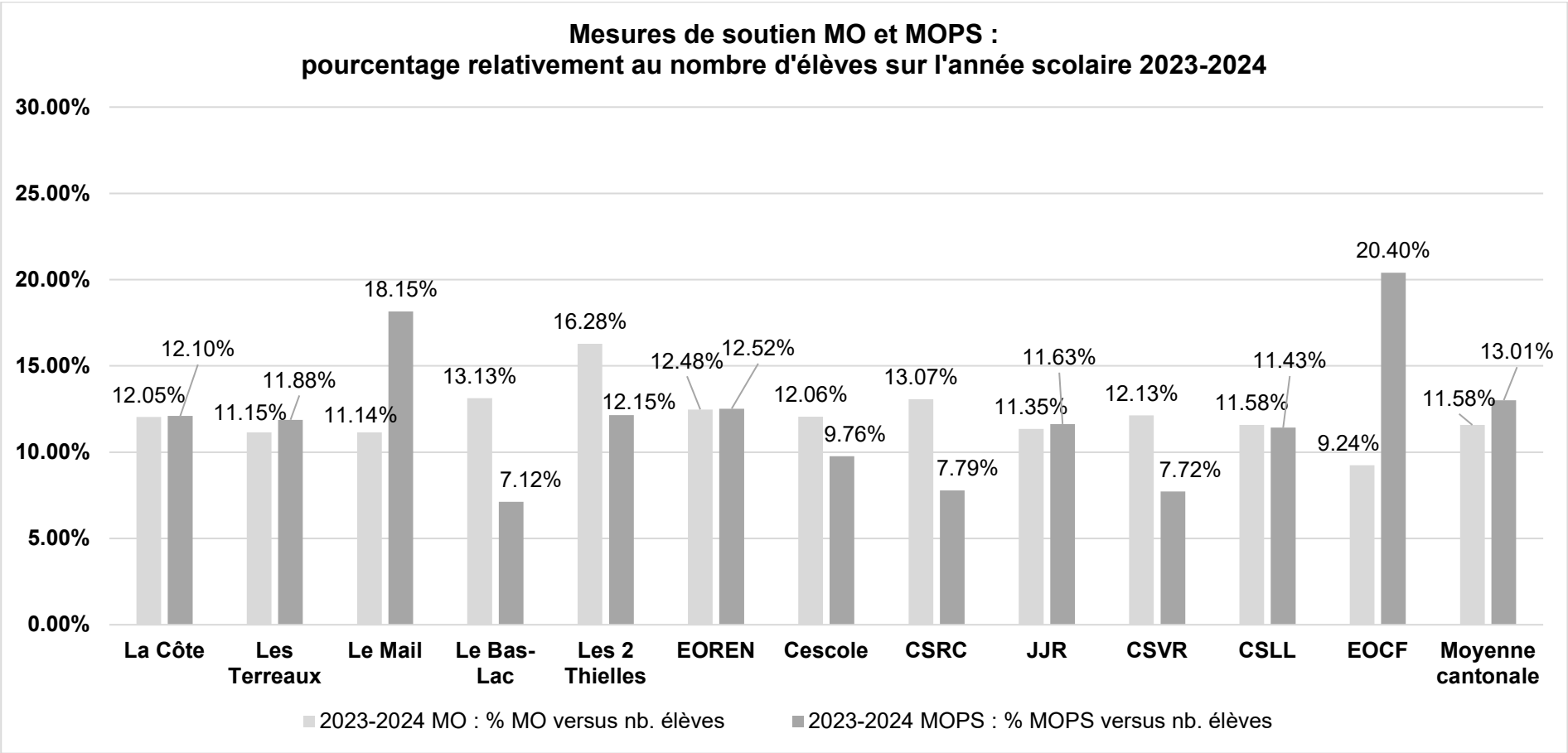
Enfin, les données doivent être interprétées à la lumière de leur mode d'attribution. Les MO sont principalement calculées sur la base du nombre d'élèves, selon un taux d'encadrement défini par le département.

Les MOPS reposent davantage sur les besoins éducatifs particuliers identifiés au sein des centres scolaires. Elles regroupent les périodes d'enseignement spécialisé attribuées aux élèves bénéficiant d'une mesure ordinaire de pédagogie spécialisée, que cet enseignement soit dispensé dans une classe régulière, dans un espace complémentaire ou dans une classe spéciale.

Une part importante des ressources MOPS est aujourd'hui mobilisée dans les espaces complémentaires et les classes spéciales, ce qui contribue à expliquer certaines différences observées entre centres scolaires. Les variations constatées sont dès lors généralement plus marquées pour les MOPS que pour les MO.

1.2. MO et MOPS 2023-2024

Le graphique ci-après présente, pour l'année scolaire 2023-2024, les taux de mesures ordinaires de soutien (MO) et de mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS) rapportés au nombre d'élèves. Cette représentation permet de situer les ressources de soutien mobilisées dans les différents centres scolaires.



MO 2023-2024

Les données relatives aux mesures ordinaires de soutien montrent une répartition globalement homogène des ressources entre les centres scolaires :

- la plupart des centres scolaires se situent dans une fourchette resserrée autour de la moyenne cantonale ;
- les écarts observés demeurent limités.

Cette situation s'explique notamment par le mode d'attribution des MO, qui repose largement sur le nombre d'élèves scolarisé-e-s. Les différences entre centres traduisent une certaine marge d'organisation locale dans l'utilisation des ressources disponibles. Dans l'ensemble, les MO constituent le dispositif de soutien le plus uniformément réparti à l'échelle cantonale.

MOPS 2023-2024

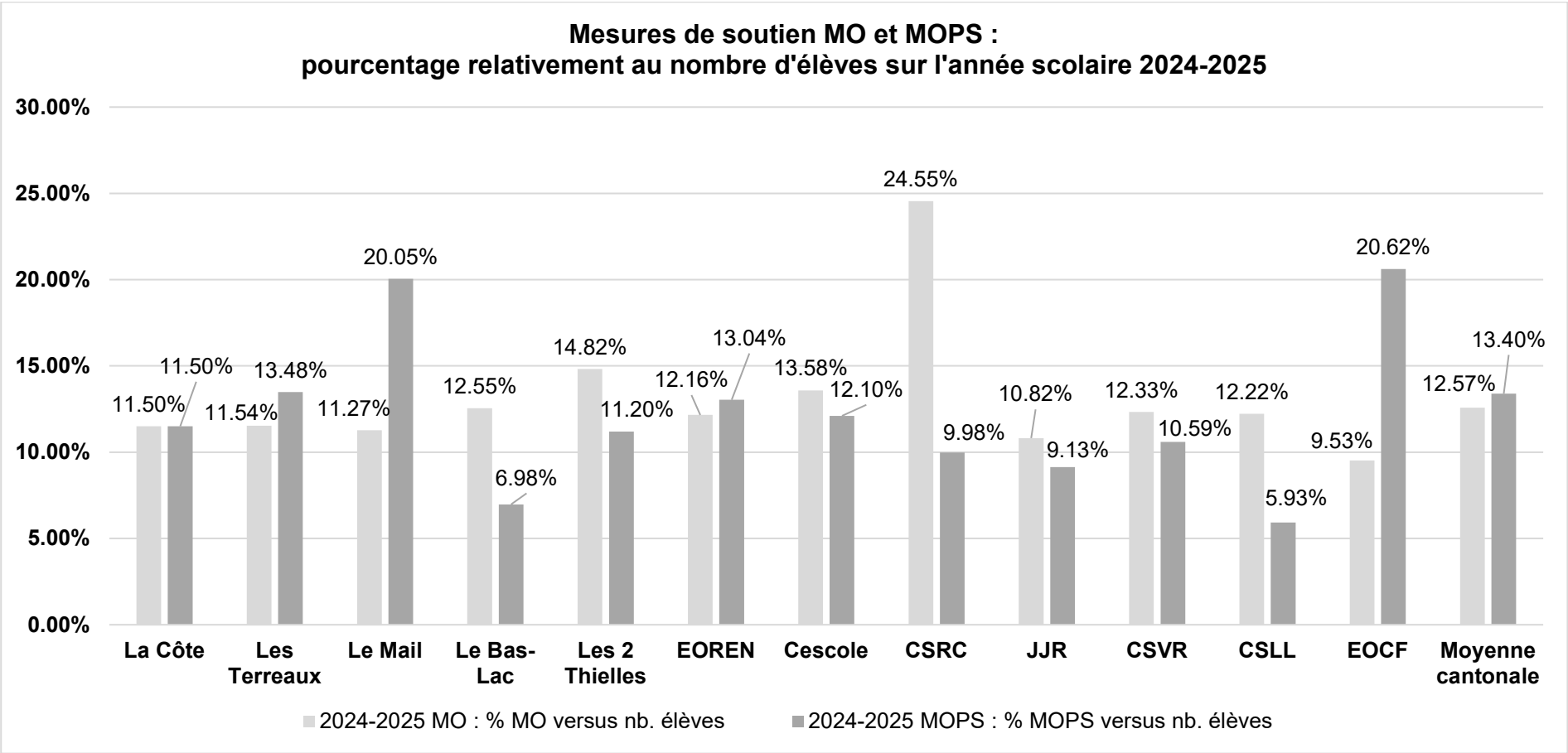
Les données relatives aux mesures ordinaires de pédagogie spécialisée mettent en évidence des écarts plus marqués entre les centres scolaires :

- les taux observés varient davantage d'un centre à l'autre que pour les MO ;
- contrairement aux MO, les MOPS reposent sur des besoins éducatifs particuliers nécessitant des interventions spécialisées.

Les ressources attribuées peuvent ainsi varier selon les situations rencontrées localement. Certains centres scolaires disposent proportionnellement de davantage de ressources spécialisées, tandis que d'autres présentent des taux plus modérés. Ces écarts reflètent la diversité des besoins pris en charge et les modalités d'organisation retenues pour y répondre. Les ressources spécialisées ne sont donc pas réparties de manière parfaitement homogène sur l'ensemble du territoire cantonal.

1.3. MO et MOPS 2024-2025

Le graphique ci-après présente, pour l'année scolaire 2024-2025, les taux de mesures ordinaires de soutien (MO) et de mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS) rapportés au nombre d'élèves. Cette représentation permet de situer les ressources de soutien mobilisées dans les différents centres scolaires.



MO 2024-2025

- Les données de l'année 2024-2025 confirment globalement les constats établis l'année précédente concernant les mesures ordinaires de soutien :
- les taux observés demeurent relativement proches d'un centre scolaire à l'autre, traduisant une répartition des ressources qui reste globalement homogène à l'échelle cantonale ;
 - les écarts constatés demeurent limités et ne remettent pas en cause la tendance générale observée.

Cette stabilité tend à confirmer l'effet régulateur du mécanisme d'attribution des MO, fondé principalement sur les effectifs scolaires. Elle montre également que les ressources ordinaires de soutien constituent un socle relativement uniforme à disposition des centres scolaires.

L'analyse met néanmoins en évidence quelques variations locales qui traduisent les marges de manœuvre laissées aux directions dans l'organisation concrète des dispositifs de soutien. Ces variations demeurent toutefois modérées lorsqu'elles sont comparées à celles observées pour les MOPS.

MOPS 2024-2025

Les mesures ordinaires de pédagogie spécialisée continuent en revanche à présenter des différences plus marquées entre centres scolaires :

- comme en 2023-2024, les écarts observés sont nettement supérieurs à ceux relevés pour les MO ;
- cette situation confirme que les ressources spécialisées constituent le principal facteur expliquant les variations entre centres scolaires lorsqu'elles sont rapportées au nombre d'élèves.

Les données mettent en évidence la persistance de profils différents dans la répartition des ressources de soutien. Certains centres scolaires disposent proportionnellement de davantage de ressources spécialisées, tandis que d'autres concentrent davantage leurs interventions dans le cadre des mesures ordinaires.

1.4. Évolution entre 2023-2024 et 2024-2025

Entre 2023-2024 et 2024-2025, la moyenne cantonale des mesures ordinaires de soutien (MO) passe de 11,6% à 12,6%, soit une hausse d'environ 1,0 point. Cette progression ne traduit toutefois pas une augmentation uniforme entre les centres scolaires : plusieurs d'entre eux demeurent stables ou reculent légèrement, tandis que l'évolution de la moyenne est influencée par quelques variations locales plus marquées. La moyenne cantonale des mesures ordinaires de pédagogie spécialisée (MOPS) progresse plus modérément, de 13,0% à 13,4%, soit environ 0,4 point. Cette évolution recouvre également des situations contrastées entre centres scolaires, certaines hausses compensant des diminutions relevées ailleurs. Dans l'ensemble, les données confirment donc une stabilité globale du dispositif, avec une légère augmentation des ressources rapportées au nombre d'élèves et le maintien de profils différenciés entre centres scolaires. Les écarts demeurent particulièrement sensibles pour les MOPS et, pour les MO, l'évolution 2024-2025 doit être lue à la lumière de variations locales ponctuelles qui influencent la moyenne cantonale sans remettre en cause la tendance générale.

Entre les deux années de monitoring, les écarts constatés au sein des centres scolaires demeurent globalement contenus pour les mesures ordinaires de soutien (MO), même si certaines variations locales ponctuelles influencent la moyenne cantonale. Les MOPS présentent en revanche des écarts plus marqués, confirmant que les ressources de pédagogie spécialisée varient davantage selon les besoins identifiés, les modalités d'organisation retenues et les dispositifs mobilisés localement. Cette évolution ne traduit pas une rupture du dispositif, mais plutôt la persistance de profils différenciés entre centres scolaires, avec des ajustements d'une année à l'autre qui reflètent la diversité des situations rencontrées sur le terrain.

LISTE DES ACRONYMES

La présente annexe recense les acronymes et abréviations utilisés dans le rapport, accompagnés de leur signification.

Acronyme	Signification
ACF	Activités complémentaires facultatives
AREC	Appui pour renforcer l'encadrement des classes (dont la composition le justifie)
AREE	Appui pour renforcer l'encadrement des classes à effectifs élevés ou multi-âges
BEP	Besoins éducatifs particuliers
CDC-IP	Conférence des directeurs communaux de l'instruction publique
Classe TE	Classe terminale (formation spéciale ; dispositif TE +)
CLOEE2	Système cantonal d'information de gestion des données scolaires
COPIL EPT	Comité de pilotage « école pour toutes et tous »
CS	Classe spéciale
DFDS	Département de la formation, de la digitalisation et des sports (actuel DFFI)
DFFI	Département de la formation et des finances
EC	Espace complémentaire
EPT	Équivalent plein-temps
ES	École spécialisée
FR	Formation régulière
FS	Formation spéciale
HEP-BEJUNE	Haute école pédagogique des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel
IES	Institution d'éducation spécialisée
LAS	Loi concernant les autorités scolaires
LHand	Loi sur l'égalité pour les personnes handicapées
LIncA	Loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap
LOS	Loi sur l'organisation scolaire
MAES	Master en enseignement spécialisé
MO	Mesures ordinaires de soutien
MOPS	Mesures ordinaires de pédagogie spécialisée
MRPS	Mesures renforcées de pédagogie spécialisée
OFS	Office fédéral de la statistique
OPSM	Office de la pédagogie spécialisée et des mesures
PER	Plan d'études romand
PES	Procédure d'évaluation standardisée
PM	Plan des mesures (module de CLOEE2)
Pronote	Plateforme de communication entre l'école et les familles
REFOSCOS	Règlement transitoire d'exécution en matière de formation scolaire spéciale
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SAP	Système de gestion administrative et salariale
SEEO	Service de l'enseignement obligatoire
SIT	Soutien immédiat et temporaire
SSP-RN	Syndicat des services publics - région Neuchâtel
TND	Troubles du neurodéveloppement
TSA	Troubles du spectre de l'autisme

<i>RÉSUMÉ</i>	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Contexte institutionnel et évolution du système scolaire	2
1.2. Interventions parlementaires	2
1.3. Objectifs du rapport	6
2. CONSTATS PRINCIPAUX	7
2.1. Données factuelles relatives aux mesures particulières	7
3. ÉVOLUTIONS DÉJÀ ENGAGÉES	19
3.1. Stabilisation et simplification de l'organisation des mesures.....	19
3.2. Principes de répartition des mesures ordinaires	20
3.3. Développement des outils de pilotage.....	21
3.4. Organisation révisée des mesures particulières pour les élèves de la scolarité obligatoire	23
3.5. Premières données relatives à l'introduction du plan des mesures	26
4. PLAN D'ACTION	27
4.1. Organisation et dispositifs.....	27
4.2. Renforcement de la différenciation des paliers d'intervention.....	28
4.3. Priorité au cycle 1 et prise en charge précoce	29
4.4. Pilotage et gouvernance	31
4.5. Cadre légal.....	33
5. SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	34
6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	36
7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	36
8. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	37
9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR	38
10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	38
11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	39
12. VOTE DU GRAND CONSEIL	39
13. CONCLUSION	40
ANNEXES	40
Annexe 1 : données détaillées de monitoring	41
Annexe 2 : liste des acronymes.....	46