Rapport 2015-DICS-54 23 février 2016

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2012-GC-41 [2021.12] Andrea Burgener Woeffray/ Nadine Gobet – Concept sur l'éducation pour la petite enfance

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députées Andrea Burgener Woeffray et Nadine Gobet concernant le concept sur l'éducation pour la petite enfance.

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 4 décembre 2012, les députées Andrea Burgener Woeffray et Nadine Gobet invitent le Conseil d'Etat à présenter un concept global comprenant des prestations et mesures durables et à bas seuil afin de garantir le dépistage et le suivi des enfants en âge préscolaire. Elles soulignent notamment des divergences entre l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007, auquel le canton de Fribourg a adhéré, et l'avant-projet du concept cantonal de pédagogie spécialisée mis en consultation en automne 2012. Selon la terminologie uniforme de ce concordat, les enfants dont le développement est limité ou compromis ont droit à des offres de pédagogie spécialisée. Or, l'avant-projet de concept ne donnait aucune indication claire à ce propos, ce qui apparaissait, aux yeux des députées, comme une réduction de prestations. Des précisions étaient également demandées à propos du financement des mesures pour des enfants dont le développement est menacé en raison d'un milieu familial défavorable et dont la répartition devait être définie entre la DICS et la DSAS selon le profil des élèves pris en charge. Les députées rappelaient également que les interventions précoces, même avant l'entrée à l'école, permettent la meilleure prévention pour faire face à des déficits dans le langage, dans le comportement social et même dans la santé. Elles demandaient ainsi une vue d'ensemble des offres préscolaires à l'intersection entre les deux directions susmentionnées.

Le rapport demandé au Conseil d'Etat devrait clarifier les divergences entre le concordat et l'avant-projet du concept cantonal pour la pédagogie spécialisée, donner une définition de l'éducation précoce spécialisée et enfin démontrer comment les mesures de dépistage et de soutien précoce, durables et à bas seuil pour les trois niveaux de la prévention (primaire, secondaire et tertiaire) seront réalisées et financées dans le canton.

2. Rapport du Conseil d'Etat

A la suite de l'adhésion du canton à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 (RSF 416.5), les cantons concordataires avaient l'obligation de se doter d'un concept cantonal destiné à régler l'ensemble du domaine de la pédagogie spécialisée. Une première version du concept datée du 21 août 2012 a été mise en consultation du 1er septembre au 31 décembre 2012. Le postulat a été déposé par les députées Andrea Burgener Woeffray et Nadine Gobet avant même la fin de la consultation et donc avant de connaître la version finale du concept et de son contenu définitif.

Sur la base du rapport de consultation, le Conseil d'Etat a donné mandat à la DICS, le 7 octobre 2013, de retravailler le contenu du concept en sept points, parmi lesquels figurait la question de l'éducation de la petite enfance.

Par conséquent, les questions développées dans le postulat ont également été prises en considération et ont depuis lors trouvé des réponses dans le cadre de la réécriture du concept. Après deux années de travaux supplémentaires, le Conseil d'Etat a adopté la version finale du concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg du 16 mars 2015.[1] Sur la base du concept cantonal a été élaboré un avant-projet de loi sur la pédagogie spécialisée, qui a été mis en consultation du 15 juin au 15 octobre 2015. Cette future loi permettra la mise en œuvre progressive du concept global.

Dans leur postulat, les députées Burgener Woeffrey et Gobet relevaient trois points principaux:

1. Le droit à des offres de pédagogie spécialisée pour les enfants dont le développement est limité ou compromis, qui n'apparaissait pas dans l'avant-projet de concept et qui est en désaccord avec l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée;

[1] Celui-ci est disponible à l'adresse http://www.fr.ch/osso/fr/pub/presentation/service_ens_specialisl/concept_de_pedagogie_specialis/concept_de_pedagogie_.htm.

2. L'intervention précoce, même avant l'école, pour faire face, notamment, à des déficits de langage;
3. Le financement des mesures pour des enfants dont le développement est menacé en raison d'un milieu social défavorable et la répartition des charges entre la DICS et la DSAS selon le profil des élèves pris en charge.

Pour répondre à ces demandes de clarification, le Conseil d'Etat se base entièrement sur le concept de pédagogie spécialisée, qui décrit de manière détaillée et extensive toutes les offres de pédagogie spécialisée (y compris préscolaires), les mécanismes de financement et la répartition des charges.

Le concept précise notamment que la pédagogie spécialisée recouvre les mesures d'éducation précoce spécialisée, d'enseignement spécialisé à l'école ordinaire et à l'école spécialisée (y compris prise en charge à caractère résidentiel) ainsi que les mesures pédago-thérapeutiques pour les enfants et les jeunes de 0 à 20 ans. Le document du concept est d'ailleurs subdivisé en plusieurs chapitres, couvrant les différents âges: chapitre 4 «Organisation et offre pour la période préscolaire», chapitre 5 «Organisation et offre pour la période scolaire», chapitre 6 «Organisation et offre pour la période postscolaire». Il est précisé que la pédagogie spécialisée fait partie du mandat public de formation. Ainsi, les prestations et mesures durables et à bas seuil afin de garantir le dépistage et le suivi des enfants en âge préscolaire sont développées dans le texte du concept et ses annexes.

1. *Le droit à des offres de pédagogie spécialisée pour les enfants dont le développement est limité ou compromis, qui n'apparaissait pas dans l'avant-projet de concept et qui est en désaccord avec l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée.*

Concernant le droit à des offres de pédagogie spécialisée pour les enfants dont le développement est limité ou compromis, ces éléments ont été intégrés de manière extensive dans la version définitive du concept. En effet, l'offre cantonale recouvre, comme décrit ci-dessus, le domaine préscolaire, la scolarité obligatoire (11 années Harmos) et la post-scolarité. Durant la scolarité obligatoire, elle concerne l'école ordinaire et l'école spécialisée. Le pilotage financier et la surveillance de la qualité sont assurés par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS). La pédagogie spécialisée regroupe:

> des mesures d'aide en éducation précoce spécialisée (EPS) sous la forme de mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) ou de mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR). Elles sont proposées de la naissance au début de l'entrée de l'enfant à l'école obligatoire. Elles peuvent être exceptionnellement prolongées au maximum pour une durée de 2 ans après l'entrée à l'école obligatoire et au maximum jusqu'à l'âge de 7 ans révolus.
> des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) pour les enfants et les jeunes qui présentent un risque d'échec et/ou des difficultés qui compromettent leur développement et/ou des troubles d'apprentissage. Ces mesures sont proposées de l'entrée à la fin de l'école obligatoire.
> des mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) pour les enfants et les jeunes qui sont en situation de handicap. Ces mesures peuvent être proposées sous forme de scolarisation intégrative de l'entrée à l'école à la fin de l'école obligatoire. Elles peuvent être également octroyées en écoles spécialisées de l'entrée à l'école obligatoire jusqu'à 18 ans (exceptionnellement 20 ans).
> des mesures de prise en charge à caractère résidentiel en écoles spécialisées octroyées de l'entrée à l'école obligatoire jusqu'à 18 ans (exceptionnellement 20 ans).
> des mesures pédago-thérapeutiques (logopédie, psychomotricité et psychologie). Ces mesures sont proposées de la naissance de l'enfant à 20 ans.
> des mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) fournies par des centres de compétences. Ces mesures sont proposées aux enfants et jeunes en situation de handicap visuel ou auditif. Ces mesures sont proposées de la naissance à la fin de l'école obligatoire.[1]

Concrètement, les mesures de pédagogie spécialisée[2] s'adressent à des enfants de la naissance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire. Les mesures d'éducation précoce spécialisée (EPS) peuvent se poursuivre, dans des cas exceptionnels, encore deux ans après l'entrée à l'école obligatoire mais au plus tard jusqu'à 7 ans révolus. Les mesures pédago-thérapeutiques de logopédie et de psychomotricité peuvent se poursuivre jusqu'à la fin de la 1H.

L'offre en éducation précoce spécialisée comprend des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) et des mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR).

> La gestion des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) est de la compétence de la direction du service prestataire. La mise en œuvre de ces mesures se fait de manière flexible pour répondre aux besoins.
> Les mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) octroyées à l'enfant sont dispensées par le service prestataire ou par les centres de compétences dans le domaine de la malvoyance ou de la surdité après évaluation par la cellule d'évaluation.

Les mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) en éducation précoce spécialisée (EPS) s'adressent à

[1] Tiré de «Concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg – Mars 2015», Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport DICS, (ci-après: concept cantonal), p.7.

[2] Les paragraphes suivants sont tirés du Concept cantonal, chapitre 4, pp. 13ss.

des enfants qui présentent une probabilité d'échec et/ou des difficultés qui compromettent leur développement.

Les mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) en éducation précoce spécialisée s'adressent à des enfants en situation de handicap et/ou en danger (négligence avérée, maltraitance, abus) et dont les besoins ont été évalués selon la procédure d'évaluation standardisée (PES).

L'accord intercantonal concerne les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers. Pour les situations des enfants avec un développement à risques et/ou en danger, une collaboration avec le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est mentionnée[1]. Aucun moyen supplémentaire n'est prévu à cet effet.

Les relations entre les prestataires concernés et le canton sont régies par conventions. Celles-ci comprennent une convention-cadre pluriannuelle et un contrat annuel de prestations:

> Service éducatif itinérant (SEI) de la Fondation Les Buissonnets (éducation précoce spécialisée (EPS) et psychomotricité)
> Centre pédagogique pour élèves handicapés de la vue CPHV, Lausanne
> Institut St-Joseph; Section surdité
> Zentrum für Hören und Sprache Münchenbuchsee
> Stiftung für sehbehinderte und blinde Kinder und Jugendliche Zollikofen
> Prestataires agréés (logopédie)

Comme on peut le constater, le concept prend désormais en considération d'une part les enfants nécessitant des mesures ordinaires (MAO) lorsqu'ils présentent une probabilité d'échec et/ou des difficultés qui compromettent leur développement, d'autre part les enfants au bénéfice de mesures renforcées (MAR) à savoir les enfants en situation de handicap et/ou en danger (négligence avérée, maltraitance, abus) et dont les besoins ont été évalués selon la procédure d'évaluation standardisée (PES) par la cellule d'évaluation du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM). Contrairement à la proposition développée dans la version 2012 du concept, toutes les mesures MAO et MAR en éducation précoce spécialisée (EPS) seront dispensées par un seul prestataire: le service éducatif itinérant (SEI) de la Fondation Les Buissonnets, à l'exception de mesures destinées aux enfants souffrant d'un handicap sensoriel (malvoyance ou surdité).

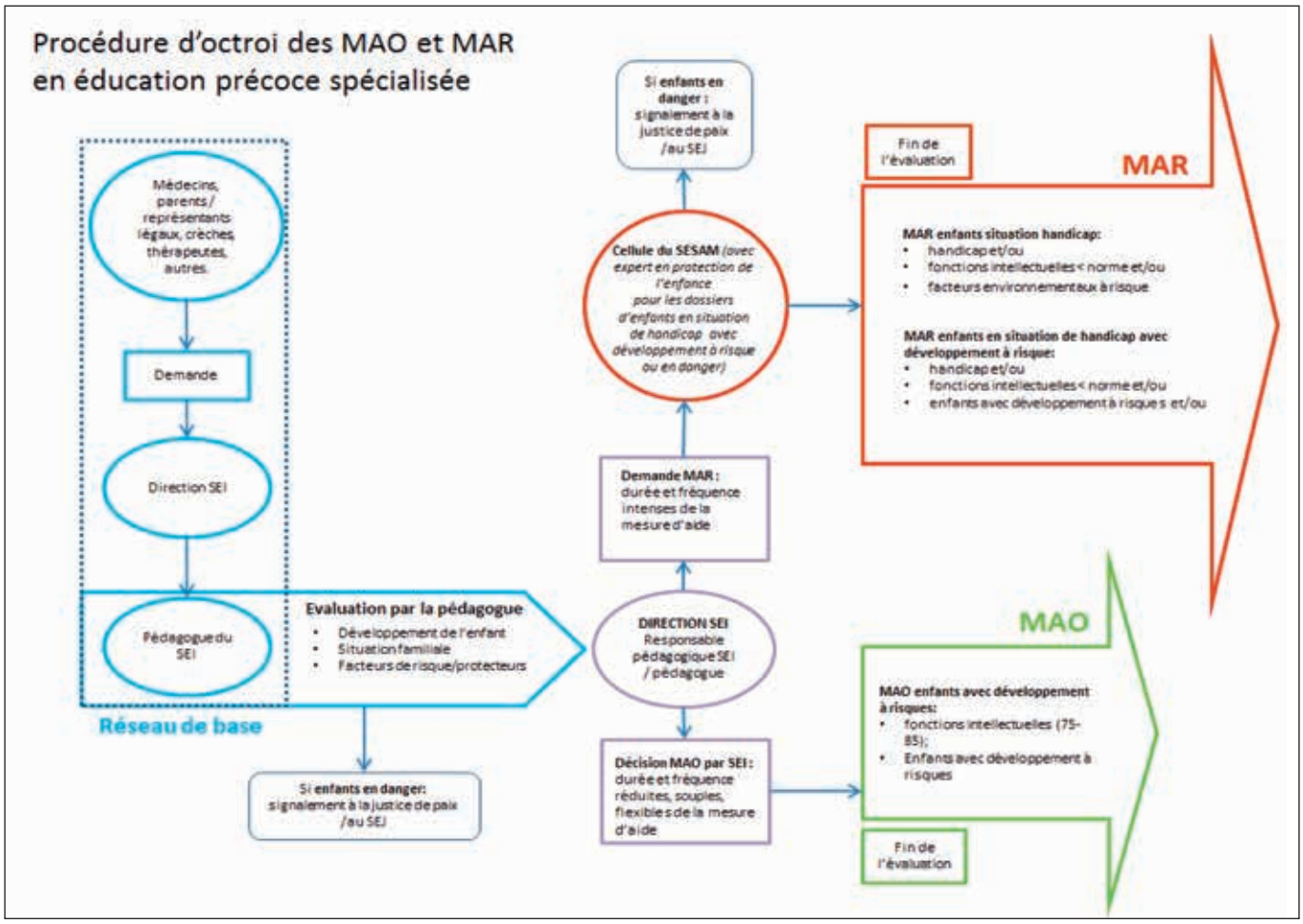
La répartition entre les mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) et les mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) est définie par le contrat de prestation établi entre le Service éducatif itinérant (SEI) et la DICS. Elle s'appuie sur les données statistiques des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) et des résultats des évaluations transmises par le Service éducatif itinérant (SEI) aux autorités compétentes de la DICS.[2]

Toutefois, la question des situations dites «à risques» a généré de nombreuses discussions, notamment entre les deux Directions de l'Etat de Fribourg concernées par ces enfants (DICS et DSAS). Le texte du concept précise qu'une collaboration avec le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) doit être prévue. Les modalités de cette collaboration devront encore être précisées, notamment en tenant compte des ressources existantes. Le SESAM organisera des séances de travail et de coordination avec les services concernés, à savoir le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et le Service de la prévoyance sociale (SPS). Le schéma ci-dessous donne un aperçu global de la procédure d'octroi de mesures[3]:

[1] Les définitions se trouvent en pages 8 et 9 du rapport final du 22.01.2010 du sous-groupe 8 «Coordination DSAS/DICS dans le domaine de l'intervention précoce».

[2] Concept cantonal, Annexe 2, p.1.

[3] Pour un descriptif détaillé de la procédure d'octroi des mesures, voir Concept cantonal, Annexe 2.



2. *L'intervention précoce, même avant l'école, pour faire face, notamment, à des déficits de langage.*

Cette deuxième question du postulat mérite une attention particulière en ce qui concerne les problématiques liées à des déficits de langage.[1] En effet, les compétences de langage et de communication des enfants dans divers contextes d'interactions ont une importance basique dans leur développement. Des difficultés de langage et de communication provoquent un dysfonctionnement dans les domaines suivants: développement de la personnalité, développement des compétences relationnelles et développement des compétences d'apprentissage. Les phases critiques pour le développement du langage et de la communication prennent fin entre 3 et 4 ans. Selon divers auteurs et recherches, 10 à 20%[2] des enfants qui risquent de développer des troubles spécifiques du langage et de la communication se situent dans cette tranche d'âge. Dans les actes, il n'est pas nécessaire de diagnostiquer ces enfants «à risque» mais de les observer à divers moments de leur évolution par une forme d'accompagnement/guidance effectuée par une logopédiste.

50% des enfants présentant des troubles du langage oral auront des difficultés d'apprentissage du langage de l'école (oral et écrit).

Enfin, les troubles du langage et de la communication ont une influence claire sur l'ensemble des apprentissages. En effet, suite à des signalements trop tardifs, les enseignants relèvent que des difficultés de langage oral ont déjà un impact sur les apprentissages scolaires (logique, raisonnement, organisation, temporalité,…). En cas de signalement tardif de troubles de l'acquisition du langage oral, les mesures de prise en charge nécessitent une intensité très soutenue que ne peuvent que rarement proposer les SAS.

La tendance d'attendre est aussi due au manque d'informations et de structures pour répondre aux questionnements. De plus, seuls les «graves troubles» (au sens de l'AI) ont fait l'objet de financement par l'AI puis le canton jusqu'à ce jour, donc eux seuls attirent prioritairement l'attention actuellement.

Pour pouvoir répondre aux besoins réels et être en adéquation avec les données théoriques actuelles, le champ de la prévention a été intégré dans le cadre de l'offre et de l'organi-

[1] Les paragraphes suivants sont tirés du Concept cantonal, Annexe 3 «Offre et organisation de la logopédie dans le domaine préscolaire intégrant les aspects «prévention» et «interventions spécifiques».

[2] Prävalenz-Forschung: Zusammenfassung der Datenlage zu Sprachauffälligkeiten bei Kindern und Schlussfolgerungen für die Praxis, HfH Zürich Prof. Dr J. Steiner, August 2008

sation de la logopédie dans le domaine préscolaire, proposant une nouvelle approche à l'ensemble des professionnels de la petite enfance et aux parents (en particulier les familles allophones qui n'ont pas accès au langage scolaire). Cette nouvelle organisation se base sur trois niveaux:

1. Informer
2. Former/Intervenir globalement
3. Intervenir spécifiquement/individuellement

La mise en place de ces niveaux représente un coût qui aura un impact de «retour sur investissement» car une analyse des besoins au cas par cas, selon des protocoles spécifiques permettra clairement de différencier, entre autres, ce qui appartient à:

> des troubles de développement;
> des problèmes de pathologies (médicales, langagière, psychique, etc.);
> des problèmes d'insuffisance éducative.

La structure de la mise en œuvre de ce projet doit encore être définie en détail, son introduction est prévue lors de la mise en œuvre du concept de pédagogie spécialisée, en fonction des moyens à disposition.

Le concept cantonal de pédagogie spécialisée prévoit des mesures pédago-thérapeutiques de logopédie et de psychomotricité de la naissance de l'enfant à l'âge de 20 ans, conformément à ce qui est préconisé dans l'accord intercantonal. Le concept précise encore que les mesures pédago-thérapeutiques de logopédie et de psychomotricité pour les domaines préscolaire et postscolaire sont assurées par des prestataires agréés.

Les mesures pédago-thérapeutiques de logopédie s'adressent à des enfants de la naissance à la fin de la 1H qui présentent ou sont susceptibles de présenter des difficultés de langage et de communication évalués selon les critères déterminés par la DICS. Elles consistent en la prévention et l'évaluation des troubles du langage et de la communication, la conduite de consultations et de thérapies individuelles ou en groupe et le conseil aux parents et/ou personnes de référence.

En ce qui concerne les mesures pédago-thérapeutiques destinées à permettre la prévention pour faire face à des déficits dans le langage, comme le précise le texte du postulat, le concept cantonal prévoit[1] que les mesures pédago-thérapeutiques peuvent être demandées selon les procédures en vigueur.

La DICS assure un contrôle des mesures pédago-thérapeutiques.

Au niveau organisationnel, les actes de prévention primaire sont organisés par la DICS.

Au niveau de la prévention secondaire, la DICS organise, par région, les actions de prévention et les liens entre les logopédistes indépendantes et les divers partenaires de collaboration. Les actes de prévention en matière de difficultés de langage et de communication sont confiés aux logopédistes indépendantes sous la responsabilité administrative, organisationnelle et de contrôle de qualité de la DICS.

Au niveau de la prévention tertiaire, l'octroi d'intervention se fait sur la base d'un signalement et d'une demande d'accord d'entrée en matière que la logopédiste indépendante adresse à la DICS. Après l'évaluation des compétences et besoins de l'enfant, la logopédiste formule une demande d'octroi de financement d'intervention spécifique par le biais d'un rapport qu'elle adresse à la DICS.

La DICS développe et prépare du matériel pouvant soutenir les actes de prévention, matériel qui est mis à disposition des logopédistes concernées, voire organise des temps de formation.

Perspectives:

> Un important travail d'information à l'échelle cantonale devra être fait.
> Sur le plan du financement: l'idée est d'appliquer un tarif-horaire identique pour toute forme d'intervention. Le budget de la pratique indépendante fera l'objet de conventions-cadres et d'enveloppes financières individuelles entre chaque logopédiste indépendante et la DICS. Il devra être redéfini annuellement.
> Le financement de ce projet s'insérera dans l'enveloppe actuellement à disposition au titre des mesures pédago-thérapeutiques qui couvre les besoins des enfants de 0 à 20 ans dans ce domaine. Il n'est pas prévu d'octroyer des moyens supplémentaires.

3. *Le financement des mesures pour des enfants dont le développement est menacé en raison d'un milieu social défavorable et la répartition des charges entre la DICS et la DSAS selon le profil des élèves pris en charge.*

La mise en œuvre du nouveau concept cantonal de pédagogie spécialisée dans le canton de Fribourg est prévue en coordination avec la mise en œuvre de la nouvelle loi scolaire et de son règlement d'application, soit pour la rentrée scolaire 2015/16. Le déploiement du concept est planifié sur la période de 2016 à 2019 en fonction des possibilités financières de l'Etat.

Les principes suivants sont appliqués en matière financière[2]:

> Les ressources affectées à la pédagogie spécialisée sont déterminées sur la base du budget annuel octroyé aux services de l'enseignement.

[1] Concept cantonal, p. 11 (point 3.3) et p. 14 (point 4.2.2).

[2] Concept cantonal, Annexe 4 «Partie financière».

> Des priorités devront être posées dans l'attribution des ressources entre les enfants et les jeunes en fonction de l'urgence et de l'importance de leurs besoins tels qu'ils sont déterminés par la cellule d'évaluation.
> Le montant global de ces ressources devrait rester stable d'une année à l'autre et suivre l'augmentation de la population scolaire.
> Le principe des vases communicants sera appliqué dans la mesure des possibilités: toute diminution de l'offre dans les écoles spécialisées (qui se concrétiserait par un transfert d'élèves à l'école ordinaire) devrait se traduire par une augmentation identique de l'offre de pédagogie spécialisée dans l'école ordinaire. Vice-versa, toute diminution de l'offre de pédagogie spécialisée dans l'école ordinaire (qui se concrétiserait par un transfert d'élèves vers les écoles spécialisées) devrait se traduire par une augmentation de l'offre dans les écoles spécialisées. L'application de ce principe est liée à une analyse des besoins de l'entité qui va accueillir les élèves si la dotation existante le permet. Ce principe ne sera pas automatiquement appliqué. Les ressources qui seraient ainsi dégagées pourront être redéployées en fonction des besoins.
> Les relations entre les prestataires concernés et le canton sont régies par conventions. Celles-ci comprennent une convention-cadre pluriannuelle et un contrat annuel de prestations. Les communes continuent à déterminer leurs rapports avec leurs prestataires. Elles peuvent, si elles le souhaitent, appliquer ce dispositif juridique.
> Les relations avec les écoles spécialisées sont également régies par conventions. Le montant versé à chaque école sera défini au moment de l'élaboration des contrats annuels de prestations individuels sur la base d'une dotation de principe prenant en compte, d'une part, la typologie des élèves accueillis ainsi que d'éventuels troubles associés et, d'autre part, les différentes prestations dispensées.

Dans le domaine de l'éducation précoce spécialisée (EPS), le budget actuellement alloué au SEI est inchangé. Aucun budget supplémentaire n'est prévu pour l'EPS. Il n'y a pas d'incidence financière. La répartition du budget entre les mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée MAO et les mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée MAR est définie par la DICS dans le cadre du contrat de prestations qui sera établi avec le Service éducatif itinérant SEI.[1]

Dans le domaine des mesures pédago-thérapeutiques de logopédie et de psychomotricité, le budget total actuellement alloué pour les prestataires indépendants est inchangé. Il n'y a donc aucune incidence financière. Il est envisagé de répartir le budget annuel réservé à la logopédie préscolaire, par mandat de prestations, au moyen d'enveloppes attribuées à des logopédistes agréés (pour des activités de prévention et des interventions thérapeutiques).

Le service éducatif itinérant SEI se verra confier les interventions en psychomotricité préscolaire.

En ce qui concerne enfin la question du financement des mesures entre les deux Directions (DICS et DSAS), la prise en charge des situations de type MAO par le SEI apporte la solution à ce problème.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat partage, dans les grandes lignes, les soucis des postulantes exprimés lors du dépôt du postulat en décembre 2012. Or, depuis cette date, d'importants travaux de réécriture ont été effectués et ont abouti à la version finale du concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg, adopté par le Conseil d'Etat le 16 mars 2015. Le concept, dans sa version 2015, répond clairement aux soucis des postulantes à propos de la période préscolaire, soit au niveau de l'éducation précoce spécialisée confiée au SEI pour des enfants avec un handicap avéré ainsi que pour des enfants avec un développement à risque, soit au niveau des troubles du langage avec le concept de la logopédie préscolaire.

[1] Concept cantonal, Annexe 4 «Partie financière», point 3.1.