

Beatrice Kronenberg

La procédure d'évaluation standardisée (PES) 2014

Résumé

La version définitive de la procédure d'évaluation standardisée (PES) est disponible depuis l'automne 2014. La PES marque un changement de paradigme, accompagné d'un transfert de responsabilités : l'enseignement spécialisé n'incombe plus à la Confédération, mais aux cantons. La contribution présente cette évolution et illustre la PES à l'aide de deux graphiques : le premier, sous forme pyramidale, indique quels sont les apprenants cible de la PES ; le second, sous forme de tableau à plusieurs niveaux, représente la mise en œuvre chronologique de la PES et sa structure hiérarchique.

Zusammenfassung

Seit Herbst 2014 liegt die definitive Version des Standardisierten Abklärungsverfahrens (SAV) vor. Das SAV ist Ausdruck eines Paradigmenwechsels, der mit der Übergabe der Verantwortung für die Sonderpädagogik vom Bund an die Kantone einhergeht. Neben der Beschreibung dieses Systemwechsels wird das SAV in zwei Grafiken veranschaulicht: erstens im Mehrebenenmodell, um die zeitliche Abfolge und die hierarchische Struktur des SAV abzubilden, zweitens in einer Pyramide, um aufzuzeigen, bei welchen Lernenden das SAV zur Anwendung kommt.

Introduction

Le 30 octobre 2014 à Bâle, la procédure d'évaluation standardisée (PES) a été avalisée à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP). Les cantons disposent ainsi, outre d'une terminologie¹ et de standards de qualité pour la reconnaissance des prestataires de services², d'une version définitive du troisième instrument de l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (Concordat sur la pédagogie spécialisée)³.

¹ Terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée (2007) : www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/terminologie_f.pdf

² Standards de qualité des cantons pour la reconnaissance des prestataires dans le domaine de la pédagogie spécialisée (2007) : www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/qualit_standards_f.pdf

³ Les trois instruments communs du Concordat de pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 sont définis dans l'Art. 7, al. 3. Les cantons signataires doivent inscrire ces instruments dans le droit cantonal.

Dans cet article, nous nous proposons d'expliquer ce qu'est la PES et comment elle a vu le jour.

D'une assurance sociale et médicale à un système d'enseignement

Pendant près d'un demi-siècle, la compétence pour les questions liées à la pédagogie spécialisée revenait à l'assurance-invalidité (AI). Les enfants et adolescents assurés avaient droit à des mesures d'enseignement spécialisé s'ils correspondaient aux critères de l'AI. Celle-ci émettait alors une décision et finançait la moitié des prestations. Dans la très grande majorité des cas, les cantons s'alignaient sur la décision de l'AI et prenaient en charge l'autre moitié des frais.

Les mesures d'enseignement spécialisé (enseignement spécialisé, éducation précoce spécialisée, logopédie, psychomotricité, ainsi que l'internat et les accueils de jour) étaient définies dans l'article 19 de la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).

Les cantons assumaient les coûts pour les enfants « non-AI », c'est-à-dire pour ceux qui répondaient en principe aux critères de l'AI pour des mesures d'aide renforcées, mais qui n'étaient pas assurés. Quant aux mesures dites « légères », dont bénéficiaient de nombreux élèves, elles étaient prises en charge par les cantons ou les communes.

En 2004, la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été acceptée en votation populaire par une majorité de 64 %. Dans le cadre de cette réforme, l'article 19 de la LAI a été abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2008, tout comme l'article 73 qui régissait les subventions aux frais de construction et de fonctionnement versées aux prestataires de mesures de pédagogie spécialisée.⁴ La responsabilité de la pédagogie spécialisée passait ainsi du domaine médical et de l'assurance sociale au domaine de l'enseignement, comme c'est le cas dans tous les pays voisins. Depuis, les cantons (ou les communes) ont la charge de toutes les mesures de pédagogie spécialisée, alors que jusque-là, la Confédération assumait les mesures d'aide renforcées.

Assurance et enseignement: deux logiques différentes

Mais les dossiers ne pouvaient pas simplement passer d'un domaine à l'autre, en raison des modes de fonctionnement différents entre AI et système d'enseignement. Il a fallu procéder à des adaptations juridiques (CDIP, 2007) et développer de nouveaux outils. L'un d'eux, la Procédure d'évaluation standardisée (PES), est devenue l'instru-

ment privilégié pour déterminer le droit aux prestations. En revanche, la marge de manœuvre était mince en ce qui concerne la nature des mesures de pédagogie spécialisées. Elles furent donc reprises presque telles quelles de l'article 19 LAI pour être intégrées dans le Concordat sous l'article 4. Elles n'apparaissent plus sous le titre – quelque peu restrictif – de « mesures d'enseignement spécialisé », mais comme une « offre de base de pédagogie spécialisée ». Cette formulation plus large inclut toutes les formes de scolarisation, qu'elles soient intégratives ou séparatives. Le droit aux prestations, lui, a dû être redéfini, essentiellement en raison des différences systémiques suivantes :

- **Séparation entre les services d'évaluation, de décision et d'exécution; suppression du choix du prestataire**
La logique d'une assurance permettait aux mêmes services de procéder à l'évaluation et à la décision, ou à l'évaluation et à l'exécution des mesures. Le prestataire pouvait être choisi librement. Ce n'est plus le cas dans le système d'enseignement.
- **Mécanismes de financement différents**
Le financement de l'enseignement repose sur d'autres principes que celui de l'AI. Les coûts de l'école obligatoire sont incorporés dans les budgets des départements cantonaux de l'instruction publique, alors que les dépenses liées aux cas d'assurance n'ont pas de limite supérieure.
- **« Diagnostic » versus « besoin éducatif particulier » comme déclencheur de mesures spécialisées**
Dans le cadre de l'AI, un diagnostic médical suffisait à motiver la mise en place de

⁴ Les articles 15 à 18 de LAI concernant les mesures professionnelles n'ont pas été cantonalisés. Il en résulte une nouvelle répartition entre la Confédération et les cantons.

moyens spécialisés. Il se basait par exemple sur des normes internationales, comme la Classification internationale des maladies et des problèmes de santé connexes de l'OMS (CIM). Comme le voulait l'esprit de l'époque, chaque diagnostic était associé à une prise en charge scolaire spécifique : un jeune avec un handicap mental allait dans une école pour enfants avec handicap mental, un enfant malvoyant dans une école pour malvoyants. Chaque élève y bénéficiait d'un programme individualisé. On part aujourd'hui du principe que deux jeunes avec un diagnostic identique (p. ex. handicap mental) peuvent suivre des parcours scolaires complètement différents. Parallèlement, l'intégration a fait son chemin dans les milieux scolaires. Un handicap n'est plus synonyme d'école spécialisée. L'offre de cursus scolaires et de types d'écoles est variée, ce qui rend la question du droit aux prestations plus complexe.

- **« Seuils-limites » versus « évaluation pluridimensionnelle des besoins »**
L'AI utilisait les seuils-limites d'échelles médicales ou psychologiques pour déterminer le droit aux mesures d'enseignement spécialisé. Le plus connu était le QI de 75 pour déterminer la présence ou non d'un handicap mental : au-dessous de 75, un élève remplissait les critères pour des mesures d'enseignement spécialisé, alors que celui qui se situait au-dessus n'y avait pas droit. Aujourd'hui, ces seuils-limites sont considérés de manière plus critique, car ils peuvent avoir une dimension aléatoire. On leur préfère une évaluation pluridimensionnelle des besoins de l'enfant.

Le mandat de la CDIP

En 2007, la CDIP a formulé les directives pour la nouvelle procédure en se basant sur les éléments détaillés plus haut. Elle a pris comme point de départ le Concordat sur la pédagogie spécialisée, et plus précisément le principe suivant : les solutions intégratives doivent être privilégiées lorsqu'elles servent le bien de l'enfant et que le contexte scolaire le permet.

- **Procédure standardisée**
La procédure doit être standardisée, mais les instruments d'évaluation ne le seront pas.
- **La CIF comme base de la PES**
La procédure doit se fonder sur la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF).
- **Besoins éducatifs particuliers au lieu de diagnostics**
Les critères AI – basés sur une évaluation médicale et dans une logique d'assurance – doivent être remplacés par un nouvel instrument pédagogique qui correspond au fonctionnement du système d'enseignement.⁵ L'accent est mis sur les besoins éducatifs particuliers et l'utilisation de mesures d'aide renforcées.

Aujourd'hui, ces seuils-limites sont considérés de manière plus critique, car ils peuvent avoir une dimension aléatoire.

⁵ La CDIP a mandaté une équipe d'experts composée de Judith Hollenweger et de Peter Lienhard pour l'élaboration de l'instrument. Pour la Suisse romande Viviane Guerdan puis Patrick Bonvin ont été impliqués dans les travaux. Plusieurs groupes de travail ont contribué aux résultats parallèlement au groupe d'experts. L'instrument a été développé de façon expérimentale sur le terrain.

- **Mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée au lieu de mesures d'enseignement spécialisé**

La PES doit servir de base de décision pour la prescription de mesures renforcées de pédagogie spécialisée pour des enfants ou adolescents de la naissance jusqu'à leurs 20 ans révolus. Dans le graphique ci-dessous, on constate que la PES intervient entre les niveaux 2 et 3. Cette pyramide s'inspire de l'approche Response-to-Intervention (RTI). Elle constitue une manière courante de communiquer sur les systèmes d'enseignement. Les apprenants sont répartis comme suit :

- Apprenants suivant l'offre pédagogique sans mesures particulières
- Apprenants ayant besoin de mesures de pédagogie spécialisée
- Apprenants ayant besoin d'un soutien important (mesures d'aide renforcées)

Selon le Concordat sur la pédagogie spécialisée, les mesures d'aide sont considérées comme renforcées lorsqu'elles sont de longue durée, d'une intensité soutenue et

qu'elles exigent un niveau élevé de spécialisation de l'intervenant. Mais surtout lorsqu'elles ont des conséquences marquantes sur la vie de la personne concernée. Le choix du lieu principal de prise en charge peut considérablement influencer un parcours de vie. Il devrait donc reposer sur une procédure contrôlée (standardisée) et non sur des seuils-limites parfois aléatoires.

Les mesures d'aide non renforcées – par exemple une ou deux heures par semaine d'appui pédagogique, de logopédie ou de psychomotricité – sont en général disponibles au sein de l'école ou de la commune et sont organisées par celles-ci. La décision pour ce type de mesures se prend en général lors d'une simple réunion ou lors d'un entretien de bilan scolaire (EBS).

Les pourcentages se réfèrent à la totalité des apprenants. La proportion des trois niveaux entre eux varie en fonction de plusieurs facteurs, comme le contexte éducatif, la volonté politique, ou dans certains cas aussi la situation géographique.

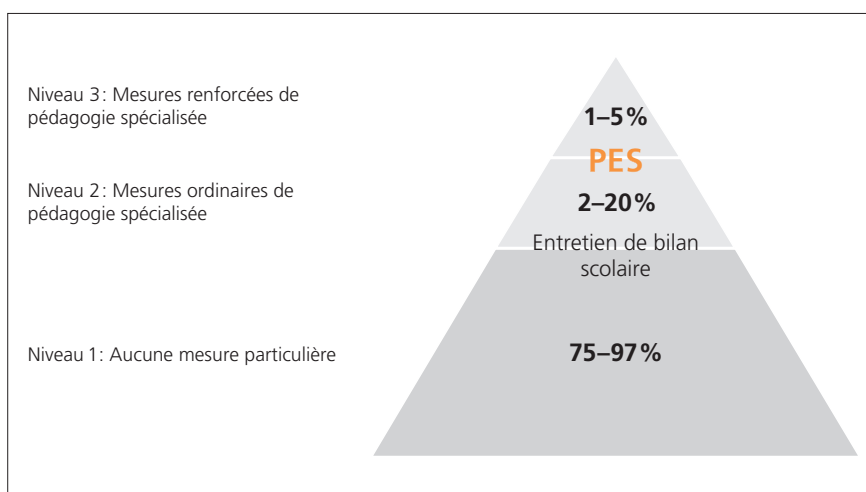


Figure 1 :
le niveau 3 représente la population cible de la PES pour justifier des mesures d'aide renforcées

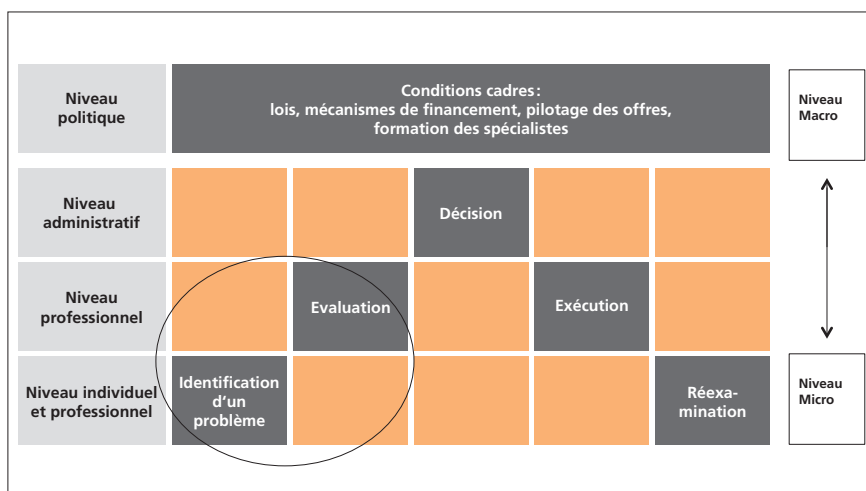


Figure 2 :
la portée de la PES
dans un modèle à
niveaux multiples

• La PES au sein du modèle à niveaux multiples

Afin d'éviter les auto-attributions, le service d'évaluation des besoins individuels doit être distinct de l'instance décisionnelle et du prestataire des mesures. Ces compétences distinctes sont illustrées ci-dessous : la PES se situe dans les champs « hypothèse d'un problème » et « vérification ». Sur l'axe horizontal, la PES est suivie chronologiquement de la « décision » sur les mesures recommandées ou souhaitées de pédagogie spécialisée. La décision ne fait plus partie de la PES.

La PES 2014 : une concrétisation du mandat de la CDIP

La particularité de la PES réside dans le fait qu'elle transpose dans un contexte scolaire la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé chez les enfants et les adolescents (CIF-EA). La procédure complète est disponible sous forme de manuel. Le formulaire PES est composé d'une analyse de base et d'une évaluation des besoins, le tout en dix points (CDIP, 2014, pp. 28-41).

Evaluation de base

L'évaluation de base saisit les données actuelles. Elle comprend les éléments suivants :

1. Données relatives au service évaluateur et à la personne responsable de la situation
2. Données relatives à l'enfant/l'adolescent
3. Déclaration de la situation et énoncé de la problématique
4. Contexte de prise en charge
5. Contexte familial
6. Evaluation du fonctionnement
7. Diagnostic CIM/brève description de la problématique

Evaluation des besoins

Il s'agit d'une comparaison entre l'état actuel et la situation souhaitée (objectifs), sur la base des éléments suivants :

8. Estimation des objectifs de développement et de formation en référence aux domaines de la vie définis par la CIF
9. Estimation des besoins
10. Recommandation/proposition concernant les mesures et le lieu principal de prise en charge

Mandat des cantons

Les cantons définissent qui doit procéder aux évaluations et gèrent le processus de décision. Ils désignent les services d'évaluation, déterminent le mode révision des mesures d'aide et fixent le seuil entre mesures renforcées et non renforcées. Ce seuil ne pourra être uniforme au niveau national. Les écoles en Suisse sont dotées de manière très différentes, que ce soit en termes d'installations ou de personnel. L'offre dans les régions urbaines par exemple n'est pas la même que dans les zones rurales ou de montagne.

Perspectives

La PES est étroitement liée à la CIF, un peu moins à la CIM. Ces deux systèmes de classification ont été élaborés sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et sont susceptibles d'évoluer. Une des modifications à venir est l'intégration de la version « enfants et adolescents » (CIF-EA) au sein de la CIF. De plus, l'OMS prépare actuellement la onzième mouture de la CIM. L'impact de tous ces changements sur la PES reste à découvrir.

Il a fallu sept ans pour mettre au point la PES. Où sera-t-elle en 2022 ? Nous l'ignorons. Tout ce que nous espérons, c'est qu'elle puisse d'ici là pleinement porter ses fruits !

Références

- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007). *Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée* du 25 octobre 2007. Berne: CDIP. Repéré à http://edudoc.ch/record/87690/files/Sonderpaed_f.pdf
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2014). *Procédure d'évaluation standardisée (PES). Outil destiné aux cantons pour la prise de*

la de décision en vue de l'attribution de mesures renforcées de pédagogie spécialisée Manuel. Berne: CDIP. Repéré à www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Procudure-dvaluation-standardise-PES/Documenta-tion-PES/page34392.aspx

- U.S. Department of Education, Office of Special Education Programs. (2006). *Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)*. Repéré à <http://idea.ed.gov/download/statute.html>
- World Health Organization (WHO). (1992). *ICD-10. Classification of mental and behavioural disorders. Clinical description and diagnostic guidelines*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organization (WHO). (2001). *ICF. International classification of functioning, disability and health*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organization (WHO). (2007). *ICF-CY. International classification of functioning, disability and health : children and youth version*. Geneva: World Health Organization.



Dr. phil. Beatrice Kronenberg
Directrice
CSPS/SZH
Maison des cantons
Speichergasse 6
3000 Berne 7
beatrice.kronenberg@szh.ch