

Romain Lanners

Le concordat sur la pédagogie spécialisée souffle ses dix bougies

Résumé

Dix ans semblent longs à première vue, mais sur les plans structurel et législatif une telle durée est très courte. La Suisse a réussi en si peu de temps à transformer la pédagogie spécialisée en passant d'un système relativement séparable vers un système davantage intégratif. Les quelques statistiques à disposition permettent de dresser un bilan plutôt positif.

Zusammenfassung

Zehn Jahre können gefühlt eine sehr lange Dauer sein, sie sind jedoch auf struktureller und gesetzgeberischer Ebene sehr schnell vorbei. Die Schweiz hat es geschafft die Sonderpädagogik in so kurzer Zeit grundlegend zu verändern, weg von einem eher separierenden hin zu einem mehr integrativen Schulmodell. Die vorhandenen Zahlen zeigen auf eine positive Entwicklung hin.

De la Confédération vers les cantons

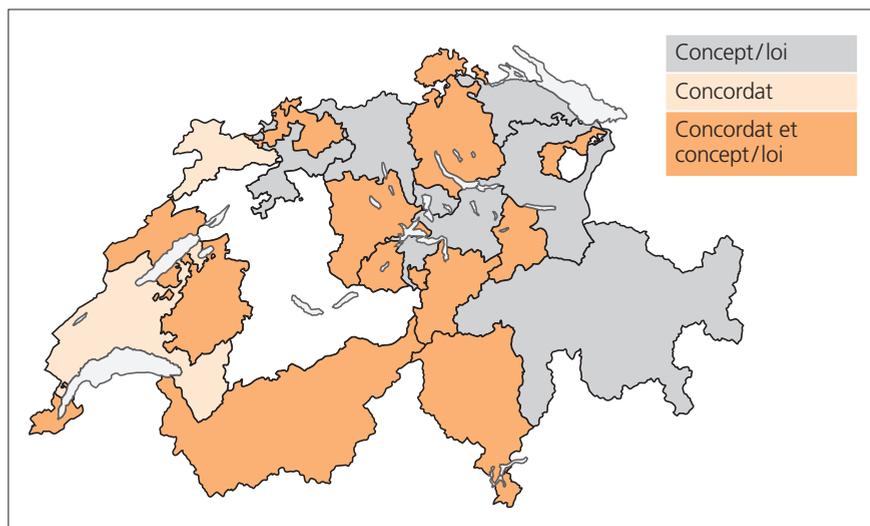
Depuis le 1^{er} janvier 2008, avec l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ne subventionne plus la scolarisation des élèves en situation de handicap par le biais de la loi sur l'assurance invalidité (LAI). Ces subventions fédérales remontaient à 1960. Tous les aspects formels, juridiques et financiers liés à la scolarisation spécialisée ainsi que les mesures de pédagogie spécialisée reviennent dès lors entièrement aux cantons (art. 62 de la Constitution fédérale, Cst.). La Constitution précise également que l'enseignement de base doit être suffisant et gratuit (art. 19 Cst.). Conformément à la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), les cantons veillent à ce que les élèves bénéficient d'un enseignement de base qui soit adapté à leurs besoins spécifiques. La LHand exige des cantons qu'ils encouragent l'intégration des élèves en situation de handicap dans l'école

ordinaire par des formes de scolarisation adéquates, pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant (art. 20, al. 1 et 2, LHand). Ce principe de « l'intégration avant la séparation » puise son origine dans la Déclaration de Salamanque (UNESCO, 1994), à laquelle la Suisse a adhéré en 1994.

Cantonalisation de la pédagogie spécialisée

Chaque canton est appelé par la Confédération (disposition transitoire ad art. 62, art. 197, al. 2, Cst.) à élaborer sa propre stratégie ou son propre concept concernant les offres et les mesures dans le domaine de la pédagogie spécialisée et à développer sa propre législation y relative. Le transfert des tâches et des charges selon la RPT dans le domaine de la pédagogie spécialisée est accompagné par l'accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée), concordat élaboré sous la direction de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CDIP, 2007a). Il est important de relever que

Figure 1 :
Cantons adhérents
au concordat et/ou
ayant déjà élaboré
leur propre
concept/loi (État :
07.02.2018)
(CSPS, 2018)¹



le concordat ne détermine pas les offres et mesures, mais fournit des instruments pour faciliter la collaboration intercantonale. Le concordat est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et actuellement seize cantons y ont adhéré. Entretemps, la grande majorité des cantons a développé un concept ou une législation spécifique et les quatre restants (AI, BE, JU, VD; cf. fig. 1) sont en dernière ligne droite. Ainsi dix ans après la RPT, les travaux de conceptualisation et de réglementation sont en grande partie achevés.

La cantonalisation a diversifié les mesures de pédagogie spécialisée par rapport à l'ancien système de l'AI, qui était basé sur une loi fédérale et, de ce fait, sur un système plutôt homogène. Les nouveaux concepts cantonaux apportent de multiples nouvelles solutions adaptées aux réalités régionales et locales. Ce changement fournit une plus grande flexibilité, réactivité et marge de manœuvre aux cantons. Et la pédagogie

spécialisée fait maintenant partie intégrante de l'instruction publique, un pas important vers une intégration structurelle de l'instruction des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers.

L'offre de pédagogie spécialisée

Le concordat sur la pédagogie spécialisée définit l'offre de base en pédagogie spécialisée ainsi que les mesures renforcées. L'offre de base comprend le conseil et le soutien, l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité, les mesures de pédagogie spécialisée dans une école ordinaire ou dans une école spécialisée, ainsi que la prise en charge en structure de jour ou à caractère résidentiel dans une institution de pédagogie spécialisée (art. 4). Selon l'article 5, une mesure renforcée se caractérise par certains ou par l'ensemble des critères suivants : une longue durée, une intensité soutenue, le niveau de spécialisation des intervenants ainsi que des conséquences marquantes sur la vie quotidienne, sur l'environnement social ou le parcours de vie de l'enfant ou du jeune.

¹ À noter que le canton de Berne prévoit d'adhérer au concordat.

Les mesures renforcées se situent en haut de la pyramide du système scolaire (Batsche et al. 2005, p. 22; cf. fig. 2), elles peuvent être intégratives si elles ont lieu dans une classe ordinaire ou à l'inverse séparatives. Selon les statistiques internationales, environ 5% de la population des élèves ont besoin de mesures renforcées. Les mesures non-renforcées (ordinaires ou simples), englobent tous les soutiens ponctuels, donc limités dans le temps, comme les soutiens de type enseignement spécialisé, logopédie et psychomotricité ou encore des cours d'appui. Les mesures non renforcées sont individuelles ou collectives, ont lieu dans la classe de l'élève ou à l'extérieur de celle-ci. Environ 15% des élèves ont besoin de mesures non-renforcées pour pouvoir suivre l'enseignement ordinaire.

Trois instruments communs

Trois instruments communs font partie du concordat de pédagogie spécialisée et ont pour but d'harmoniser et de coordonner la collaboration intercantonale. La *terminologie* uniforme de 2007 (CDIP, 2007b) re-

groupe les termes les plus importants du domaine de la pédagogie spécialisée. Les *standards de qualité* de 2007 (CDIP, 2007c) définissent les critères pour la reconnaissance des prestataires de services dans le domaine de la pédagogie spécialisée. Et finalement, la *procédure d'évaluation standardisée* (PES, CDIP, 2014) est un instrument pour déterminer les besoins individuels des enfants et jeunes ayant des besoins éducatifs particuliers. La PES remplace les anciens critères de l'assurance-invalidité, basés sur des seuils-limites donnant droit aux mesures, comme par exemple un QI inférieur à 75. Désormais, l'octroi des mesures découle de l'évaluation des besoins, qui se concentre sur les objectifs de développement et de formation des enfants et des jeunes. La PES est utilisée lorsque les mesures non-renforcées octroyées avant l'entrée en scolarité ou dans le cadre de l'école ordinaire s'avèrent insuffisantes et qu'il est nécessaire de mettre à disposition des ressources supplémentaires pour la formation et l'éducation d'un enfant ou d'un jeune. Le prototype PES mis à disposition

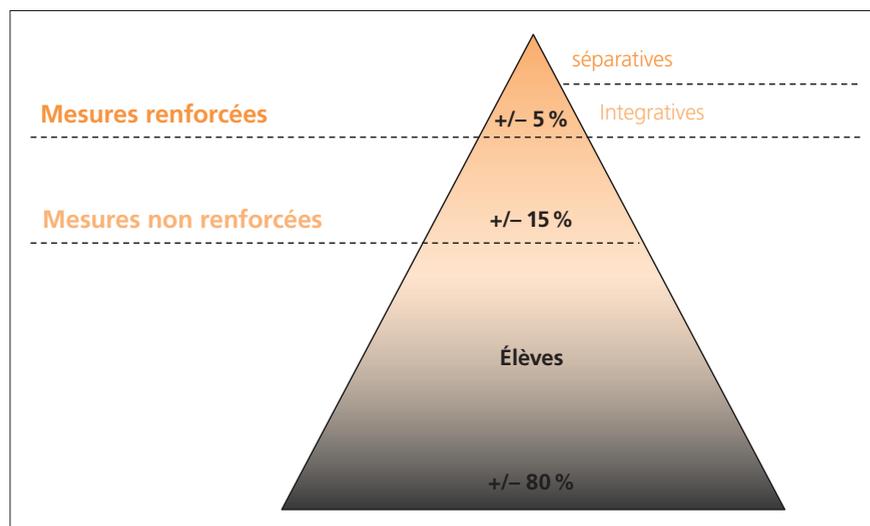


Figure 2 :
La pyramide
scolaire (Batsche et
al., 2005, p. 22)

des cantons en 2011 a été adapté suite à une vaste enquête. La nouvelle version est utilisée à grande échelle depuis novembre 2014. Le moment est venu d'évaluer les qualités psychométriques de la procédure, à savoir son objectivité, sa validité et sa fiabilité.

La modernisation des statistiques

Actuellement, les statistiques recensées par l'Office fédéral des statistiques (OFS) se basent encore sur l'ancienne classification datant de la période de l'AI, à savoir écoles spéciales et classes spéciales (CSRE, 2018). L'adaptation des statistiques aux nouvelles offres cantonales en pédagogie spécialisée constitue un défi majeur. Ce dossier a pris du retard pour deux raisons. Tout d'abord, seuls les cantons ayant adhéré au concordat sur la pédagogie spécialisée disposent de définitions homogènes concernant l'offre de base et les mesures renforcées. Ensuite, les cantons ont pris du retard dans l'élaboration de leurs stratégies de pédagogie spécialisée.

Le nouveau modèle statistique a été avalisé par la CDIP et l'OFS en janvier 2017 (OFS, 2018a, p. 24). Il comporte quatre classifications (OFS, 2018a; cf. fig. 3), à savoir la structure scolaire (école ordinaire ou spécialisée), la classe (classe ordinaire, classe spéciale et classe de l'école spécialisée), le programme d'enseignement (régulier (PER), avec des objectifs individuels dans une ou deux branches (PER – (1-2)) ou dans trois branches ou plus (PER – (3 +)) ainsi que les mesures renforcées (MR).

Pour définir les mesures renforcées, l'OFS se base sur les articles 5 et 6 du concordat sur la pédagogie spécialisée (critères et utilisation d'une procédure d'évaluation PES ou similaire). Pour être considérée comme une mesure renforcée, une décision d'attribution de mesures ordonnée par l'autorité compétente susceptible de faire l'objet d'un recours est également nécessaire. Seuls les élèves qui bénéficient de mesures renforcées correspondent à la terminologie internationale des SEN (*special educational*

École	École ordinaire		École spécialisée
Classes	Classe ordinaire	Classe spéciale*	Classe de l'école spécialisée
Programme d'enseignement PE	PE Régulier (PER) PER – (1-2) PER – (3 +)		PER PER – (1-2) PER – (3 +)
Mesures renforcées MR	Une partie des élèves bénéficie de mesures renforcées		Tous les élèves ont des MR
	Élèves de l'école ordinaire		Élèves bénéficiant de mesures renforcées (SEN)

*Au sein des classes spéciales, sont recensées séparément
 – les classes pour allophones,
 – les classes d'introduction et
 – les autres classes spéciales

Figure 3 :
Modernisation
des statistiques

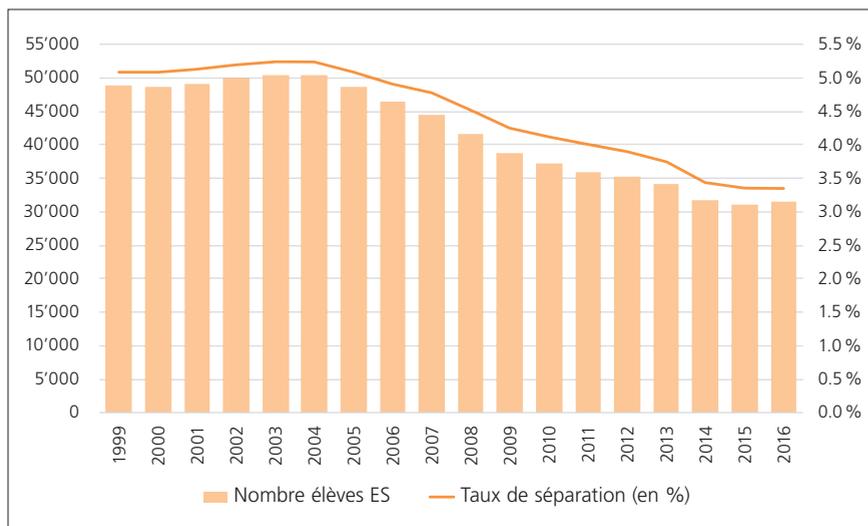


Figure 4 :
Taux de séparation
(source des données : OFS, 2018b)

needs). La prise en compte de ces nouvelles variables devrait permettre de mieux décrire les différents types de mesures de pédagogie spécialisée mis en place dans les cantons. Les premières données selon ce modèle sont attendues pour 2019. Toutefois, même si ces nouvelles données s'avèrent satisfaisantes, nous avons derrière nous un trou d'une douzaine d'années pendant lesquelles les statistiques n'ont pas pu mesurer fidèlement les changements en direction d'une plus grande intégration.

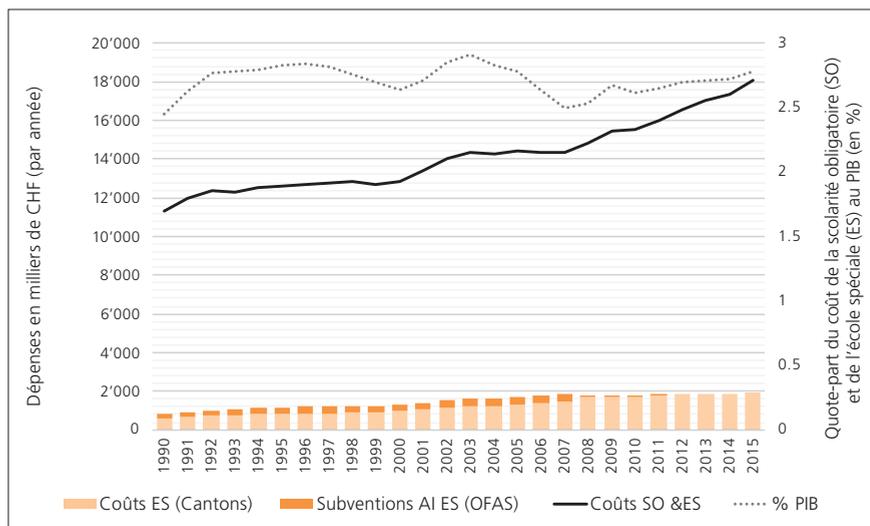
Plus d'intégration ou plus de séparation ?

Les données disponibles durant ces dernières années regroupent à la fois les écoles spéciales et les classes spéciales. Bien qu'elles ne reproduisent ainsi pas de manière précise l'état actuel de la pédagogie spécialisée, ces chiffres permettent néanmoins de montrer une tendance vers une plus grande intégration des élèves concernés. En effet, le taux de séparation, c'est-à-dire le pourcentage des élèves scolarisés dans des dispositifs séparatifs, a connu une

augmentation progressive depuis les années 1990 pour culminer à 5,2 % en 2004, l'année de l'entrée en vigueur de la LHand. Ensuite, le taux de séparation a diminué d'un tiers pour se situer, en 2016, à 3,4 % (cf. fig. 4). En d'autres termes, le nombre d'élèves suivant un programme d'enseignement spécial est passé de 50'000 à 31'000. La qualité des données actuellement disponibles n'est pas suffisante pour faire des comparaisons régionales ou intercantonnales. La question des disparités entre les cantons telle qu'elle vient d'être soulevée par l'organisme faîtier des enseignant-e-s suisses alémaniques (LCH, 2018) restera donc sans réponse pour le moment.

L'évolution des coûts est une autre question souvent soulevée lors des débats autour de l'intégration. Comme le montre la figure 5 ci-après, les coûts de l'école spéciale (ES), y compris les subventions de l'OFAS (AI ES), ont plus que doublé entre 1990 et 2007, passant de 0,7 à 1,8 milliard, pour ensuite se stabiliser. Les dépenses publiques de la scolarité obligatoire (SO) augmentent pro-

Figure 5:
Évolution des
coûts (source des
données: OFS,
2017 et chiffres
mis à disposition
par l'OFAS)



gressivement depuis 1990, passant de 8,1 à 16,2 milliards en 2015. Les frais liés à l'intégration jouent un rôle dans cette augmentation parmi d'autres facteurs, comme la prolongation et la valorisation des formations (bachelor pour l'enseignement, master pour l'enseignement spécialisé), l'introduction d'une, voire deux années d'école enfantine, ainsi que des horaires blocs ou encore l'introduction de nouveaux cours dans le contexte des nouveaux plans d'études. La quote-part du coût de la formation obligatoire au produit intérieur brut oscille entre 2,4 et 2,9 %. Ainsi, l'évolution des coûts reste pratiquement proportionnelle au développement économique. Il est erroné de parler d'une explosion des coûts de la pédagogie spécialisée.

Perspectives d'avenir

La cantonalisation de la pédagogie spécialisée a été bien préparée, elle s'est déroulée en douceur et elle a pu renforcer l'intégration scolaire sous l'angle du bien-être de l'enfant ou du jeune. Les travaux ne sont du moins pas terminés; certains concepts can-

tonaux ne sont pas encore en vigueur, les données selon le nouveau modèle de recensement ne sont pas encore publiées et les qualités psychométriques de la PES n'ont, à l'heure actuelle, pas été mesurées. Un dernier défi qui se pointe à l'horizon concerne la formation des spécialistes en pédagogie spécialisée. Un article de la NZZ du dimanche 15 juillet dernier parle d'un état d'urgence chez les enseignant-e-s spécialisé-e-s en pointant le nombre de postes impossibles à pourvoir pour la rentrée 2018. Un tel manque risque de freiner l'intégration. Et la récente proposition de la chambre des hautes écoles pédagogiques de swissuniversities (Chambre HEP, 2018), de transformer à long terme la formation actuelle de bachelor des enseignant-e-s primaires vers une formation de master, interroge le statut actuel des formations de master en enseignement spécialisé (double master?) et leur intégration structurelle dans les hautes écoles pédagogiques, à l'instar des six HEP qui proposent déjà un master en enseignement spécialisé (CSRE, 2018, p. 257). Affaires à suivre...

Bibliographie

- Batsche, G., Elliott, J., Graden, J.L., Grimes, J., Kovaleski, J.F., Prasse, D., Reschly, D.J., Schrag, J., & Tilly III, W.D. (2005). *Response to intervention: Policy considerations and implementation*. Alexandria, VA: National Association of State Directors of Special Education.
- CDIP (2007a). *Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. Récupéré de www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_f.pdf
- CDIP (2007b). *Terminologie uniforme adoptée le 25 octobre 2007*. Récupéré de www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/terminologie_f.pdf
- CDIP (2007c). *Standards uniformes de qualité adoptés le 25 octobre 2007 pour la reconnaissance des prestataires*. Récupéré de www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/qualit_standards_f.pdf
- Chambre HEP (2018). *Accroissement des exigences dans les domaines de la formation des enseignantes et enseignants primaires et de leur activité professionnelle: position de la Chambre HEP*. Récupéré de www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_PH/FR_183_174_Anforderungen_AB_Primarylehrpersonen_180202_01.pdf
- Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.); RO 1999 2556. Récupéré de www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/
- CSPS (2018). Cantons adhérents au concordat et/ou ayant déjà élaboré leur propre concept/loi. Récupéré de www.csp.ch/bausteine.net/f/51638/20180207_CH_map_fr.pptx?fd=3
- CSRE (2018). *L'éducation en Suisse: rapport 2018*. Aarau: Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Donzé, R. (2018, 19 juillet). Notstand bei den Heilpädagogen. *Neue Zürcher Zeitung*. Récupéré de edudoc.ch/record/131811
- LCH (2018). *LCH Checkliste für die integrative Schule*. Récupéré de www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Veranstaltungen/151120_PrK_LCH/20180605_LCH_Checkliste_integrative_Schule.pdf
- Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI); RO 1959 857. Récupéré de www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19590131/index.html
- Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand); RO 2003 4487. Récupéré de www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20002658/index.html
- OFS (2017). *Dépenses publiques d'éducation par rapport au PIB, aux dépenses publiques totales et à la population 2017*. Récupéré de www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/3982508/master
- OFS (2018a). *Statistique des élèves et des étudiants. Manuel technique pour le relevé 2018/19*. Récupéré de www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/5086383/master
- OFS (2018b). *Scolarité obligatoire: élèves selon le type de formation, le sexe et la nationalité 2018*. Récupéré de www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/4883067/master
- UNESCO (1994). Déclaration de Salamanque - Cadre d'action pour les besoins éducatifs spéciaux. Récupéré de unesdoc.unesco.org/images/0009/000984/098427fo.pdf

Dr. phil. Romain Lanners
 Directeur
 CSPS/SZH
 Maison des cantons
 Speichergasse 6
 3001 Berne
romain.lanners@szh.ch

