

## Sonderschulung: Wenig Gemeinsames – (noch) viele Unterschiede

Knapp drei Jahre nach Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) fragte Integras in einer Umfrage bei sämtlichen Kantonen nach dem aktuellen Stand der Umsetzung und der Anzahl der sonderpädagogischen Angebote. Die Antworten ergeben ein äusserst heterogenes, teilweise gar widersprüchliches Bild. Eine Auslegeordnung.

### Integras-Umfrage

Die Einführung des NFA im Jahre 2008 führte zu einem Paradigmenwechsel in der Finanzierung von sonderpädagogischen Massnahmen: Während bisher die Verantwortung teils beim Bund, teils bei den Kantonen lag, übernahmen sie nun die Kantone vollständig: «Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr», legt die Bundesverfassung (Art. 62) fest. Gleichzeitig soll anstelle der Separation vermehrt Integration betrieben werden. Gemäss den Übergangsbestimmungen sind die Kantone verpflichtet, innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA die bisherigen Leistungen zu gewährleisten, bis ein neues Konzept entwickelt ist. Um eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen, besteht seit dem 25. Oktober 2007 die «Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik», in der wesentliche Grundsätze festgelegt worden sind wie: Integration vor Separation, Unentgeltlichkeit des sonderpädagogischen Angebots, Einbezug der Erziehungsberechtigten. Dieses Konkordat ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

Die 26 Kantone sind zurzeit dabei ihren Auftrag umzusetzen, wobei allenthalben Sparprogramme angesagt sind. Dies dürfte sich auch auf die Finanzierung der besonderen Bildungsbedürfnisse wie beispielsweise Sonderschulplätze etc. auswirken. All dies hat Integras bewogen, im Sommer 2010 eine Umfrage bei den Kantonen zu lancieren.

Bei dieser Umfrage wurden folgende Fragen gestellt:

- Wie steht es mit dem sonderpädagogischen Konzept im Kanton?
- Wie hat sich die Anzahl der Sonderschulplätze verändert, beziehungsweise wie gross wird der Bedarf in Zukunft eingeschätzt?
- Stimmen Angebot und Nachfrage überein?
- Ist die Mitwirkung der Sonderschuleinrichtung bei der Platzierung vorgesehen?

Insgesamt 21 Kantone haben auf die Umfrage von Integras reagiert; die Antworten sind äusserst heterogen ausgefallen. Sie bestätigen zum Teil die bereits bei der Einführung der NFA geäusserte Vermutung, dass es infolge der zu starken Aufspaltung als Folge der Kantonalisierung bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen zu einem Gefälle kommen könnte. Die Komplexität der Materie, verbunden mit kantonal unterschiedlichen Definitionen der jeweiligen Massnahmen, erschwert jedoch Vergleiche.

### Sonderpädagogische Konzepte

Das Tempo bei der Umsetzung der NFA ist unterschiedlich: Während sich die Behörden in einzelnen Kantonen wie etwa dem Aargau bereits im Vorfeld der NFA-Abstimmung im Rahmen von Revisionen der betreffenden Gesetze (AG: Betreuungsgesetz und entsprechende Verordnungen) an die kommenden Standards anpassen, machten dies andere kurz nach der Abstimmung, aufbauend auf bestehenden Vorarbeiten. Im Kanton St. Gallen wiederum ist die Einführung des Sonderpädagogik-Konzeptes auf das Jahr 2012 geplant. In anderen Kantonen – wie zum Beispiel dem Kanton Zürich – sind erste Versuche gescheitert. Andere Kantone stehen erst am Anfang einer Konzeptentwicklung. Bis Ende 2010 haben sich zwölf Kantone dem oben erwähnten «Sonderpädagogik-Konkordat» angeschlossen. Inhaltlich bemerkenswert ist die solothurnische Regelung, nach der ein Kind das Recht auf Bildung einfordern kann.

Die Frage ist, ob es den Kantonen innert nützlicher Frist gelingt, Vorstellungen und Konzepte zu entwickeln, die eine gewisse Vergleichbarkeit und so Annäherung der Standards ermöglichen. Andernfalls könnte sich sonst mit der Zeit so etwas wie ein «sonderpädagogischer Tourismus» entwickeln. Dies wäre von grossem Nachteil für die Situation der Behinderten in der ganzen Schweiz.

### Problematische Statistiken

Bei der Anzahl der Sonderschul- beziehungsweise Sonderklassenplätze bestehen gemäss den Statistiken grosse Unterschiede von Kanton zu Kanton. So weist etwa das Bundesamt für Statistik den Anteil der Lernenden in Sonderklassen im Kanton Basel-Landschaft für die Periode 2008/09 mit erstaunlich hohen acht Prozent aus, während er im Tessin auf null Prozent veranschlagt wird.

Diese Angaben sind nicht kongruent mit den Umfrageergebnissen von Integras. So liegt beispielsweise der Prozentsatz für den Kanton Basel-Landschaft nach den Integras zur Verfügung gestellten Angaben für «stationäre», «in Sonderschulen» und «integrierte sonderpädagogische Plätze» um ein Mehrfaches niedriger als die vom Bundesamt für Statistik erwähnte Quote, in welcher allerdings sowohl Sonderklassen als auch Sonderschulen aufgeführt werden. Sie entspricht in etwa dem Durchschnitt der übrigen Kantone, der zwischen zwei und drei Prozent liegt. Die in der amtlichen Statistik aufgeführte Quote Null trifft für das Tessin nicht zu, da es hier mehrere stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche gibt. Mit anderen Worten: Zahlenangaben dieser Art sind problematisch.

Die widersprüchlichen Zahlenangaben widerspiegeln weitgehend die definitorischen Probleme, die es in diesem vielfach aufgesplitterten

Bereich gibt: Es gibt bekanntlich körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche, solche mit Schwierigkeiten in Sprache und Kommunikation oder im Verhalten. Dabei bestehen fließende Übergänge zwischen «niederschwelligen», integrativen und «höhererschwelligen» stationären Massnahmen. Insofern kommt der Umsetzung der im Konkordat postulierten gemeinsamen Instrumente wie «einheitliche Terminologie», «einheitliche Qualitätsstandards» sowie dem «standardisierten Abklärungsverfahren» eine grosse Bedeutung zu.

Interessant ist auch die vom Bundesamt erstellte Statistik über die Entwicklung der «Sonderschüler/innen in Sonderklassen und Sonderschulen in der Zeitspanne von 1990/91 bis 2008/09». Demnach ist der Anteil der Schüler und Schülerinnen in der erwähnten Periode vorerst leicht angestiegen, anschliessend aber fürs Schuljahr 2008/09 praktisch wieder auf das Niveau in der Zeit vor 17 Jahren zurückgefallen.

Wird dieser Entwicklungstrend über die nächsten Jahre fortgeschrieben, so widerspricht er den Aussagen, die Integras in der Umfrage erhalten hat: Die meisten Kantone gehen von einer leichten Zunahme des Bedarfs vor allem an Plätzen für verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche aus (obwohl gleichzeitig die integrativen Angebote ausgebaut werden) oder stellen für die jüngste Vergangenheit eine Zunahme des Bedarfs fest. So heisst es beispielsweise aus dem Kanton Thurgau: «Veränderungen zeigen sich bei einer leichten Abnahme von Schülerinnen und Schülern mit geistigen Behinderungen und mehrfachen Behinderungen sowie einer Zunahme von Schülerinnen und Schülern mit schweren Lernbehinderungen/leichten geistigen Behinderungen und Verhaltensauffälligkeiten.»

Ähnlich äussern sich die Kantone Basel-Landschaft, St. Gallen, Luzern und Bern. Hier dürfte sich im Gefolge der Abschaffung der Kleinklassen ein neuer Bedarf an Plätzen in stationären Einrichtungen, aber auch in Sonderschulen und bei integrativen Massnahmen ergeben haben. Jedoch: «Prognostische Aussagen über die künftige Nachfrage sind schwierig und hängen von der Umsetzung der geplanten Steuerungsmodelle ab», wie der Kanton Basel-Landschaft verlauten lässt. Im Kanton Luzern bestehen dazu klare Vorstellungen: «Was die weitere Planung betrifft, so sehen wir vor, für Lernende mit einer Sprachbehinderung die Platzzahl zu begrenzen, da diese Gruppe in den letzten Jahren sehr stark gewachsen ist.»

Je nach historischer Entwicklung und kurzfristigen Schwankungen bestehen Ungleichgewichte bezüglich Angebot und Nachfrage bei den Sonderschulplätzen. Im Kanton Zug sind beispielsweise rund 40 Prozent der Plätze mit Ausserkantonalen besetzt. Bei anderen Kantonen (AI, AR, BE, GR, OW, VS, SG) stimmt der Bedarf weitgehend mit der Nachfrage überein, wobei bei einzelnen Kantonen (z. B. SO) noch eine Flexibilisierung bei der Angebotserbringung angestrebt wird. Im Kanton Zürich ist «die Zuweisung zur Sonderschulung ... kommunal organisiert». Deshalb stehen dem Kanton keine Zahlen bezüglich Anfragen für Sonderschulplätze zur Verfügung. Die zuständigen Behörden des Kantons Bern teilten mit: «Die Anzahl ausserkantonaler Platzierungen zu ermitteln, ist mit umfangreicheren Recherchen verbunden. Für diese Arbeit stehen uns zurzeit nicht die nötigen Ressourcen zur Verfügung.»

Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Einführung der NFA auch die Feststellung einzelner Kantone (wie etwa Uri), dass sie bedingt durch die kleine Zahl an nachgefragten Plätzen zufälligen Schwankungen unterworfen sind. Hier stellt sich die Frage, ob sich nicht ein Zusammenschluss beziehungsweise eine engere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen lohnen würde, um zufällige und nicht strukturell bedingte Schwankungen auszugleichen.

### Mitwirkung bei der Platzierung

Bezüglich sonderpädagogischen Institutionen besteht vereinzelt ein gewisses Misstrauen. Im Brief des Kantons Solothurn wird etwa festgehalten: «Klar ist, dass sich die Institutionen dem Bedarf der Kinder und nicht die Kinder den Institutionen anpassen müssen.» Im Konkordat wird für die Anordnung von Massnahmen festgehalten: «Die Ermittlung des individuellen Bedarfs ... erfolgt im Rahmen eines standardisierten Abklärungsverfahrens durch die von den zuständigen Behörden betrauten Abklärungsstellen, die nicht identisch sind mit den Leistungsanbietern.» Abklärung und Ermittlung müssen aber nicht immer auch Durchführung der betreffenden Massnahme bedeuten. So heisst es etwa in der Antwort des Kantons Luzern: «Die Sonderschuleinrichtungen werden beim Abklärungsverfahren einbezogen. Der Entscheid liegt aber bei der zuständigen kantonalen Dienststelle.» Von einzelnen Kantonen (AI, ZH) wird die Mitwirkung der Sonderschuleinrichtungen bei Zuweisungen gar ausgeschlossen. Dies könnte zu Fehlentwicklungen führen.

Insgesamt erhält man aufgrund der vorliegenden Angaben den Eindruck, dass sowohl die Entwicklung eines umfassenden Wissens zur Bildungssituation von behinderten Kindern und Jugendlichen auf kantonaler Ebene, ebenso wie die Annäherung der unterschiedlichen Vorstellungen und Standards, sich teilweise erst im Anfangsstadium befinden – dies trotz der Einführung der NFA vor drei Jahren.

Wolfgang Hafner

# Thema

# INTEGRAS

März 2011

## Thema Sonderschulung – eine Auslegeordnung

Sonderschulung hört nicht an der Kantongrenze auf

Sonderschulung: Wenig Gemeinsames – (noch) viele Unterschiede

Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik  
Association professionnelle pour l'éducation sociale  
et la pédagogie spécialisée

### LEITARTIKEL

## Sonderschulung hört nicht an der Kantongrenze auf

Erfreulicherweise ist das Sonderpädagogik-Konkordat per 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Dieser minimale Rahmen für die Sonderpädagogik in der Schweiz ist Grundlage für die Ausgestaltung der Sonderpädagogik nach dem neuen Finanzausgleich (NFA) und soll Sicherheit für alle Beteiligten bewirken. Er soll garantieren, dass nicht der Wohnort der betroffenen Kinder und Jugendlichen ausschlaggebend für eine adäquate Förderung ist. Bei der Umfrage, die wir von Integras im Sommer 2010 bei den kantonalen Bildungsdirektionen durchgeführt haben, zeigt sich das Bestreben und Interesse der Kantone, in ihrem Gebiet die Sonderpädagogik auf eine förderliche Art umzusetzen. Es zeigen sich aber auch Schwachstellen des heutigen Systems: Die Entwicklung des Angebots (im eigenen Kanton und regional gesehen), die Sicherung eines flächendeckend vergleichbaren Angebots für alle Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen Bedarf und die fehlenden statistischen Grundlagen.

Ein Instrument des Konkordates, das standardisierte Abklärungsverfahren (SAV; siehe auch: [www.sav-pes.ch](http://www.sav-pes.ch)) soll den Zugang zur sonderpädagogischen Förderung in der ganzen Schweiz einheitlich gestalten. Das SAV regelt das Verfahren, nicht jedoch die Zuweisung. Einige der Kantone geben in der Umfrage an, dass die Einrichtungen mit ihrem fachlichen Wissen in die konkrete Zuweisung einbezogen werden. Das ist aus unserer Sicht unverzichtbar, weil das konkrete Wissen, was für das einzelne Kind in der Praxis möglich ist, für eine realistische Einschätzung der erreichbaren Ziele unumgänglich ist. In der Schweiz werden viele Angebote im sonderpädagogischen Bereich durch private Anbieter zur Verfügung gestellt. Da in diesen Fällen der abschliessende Entscheid für eine Aufnahme bei den Anbietern liegt, ist es sinnvoll und förderlich, diese von Beginn weg bei der Zuweisung mit einzubeziehen. Dass der Entscheid über die definitive Kostengutsprache bei den entsprechenden kantonalen Stellen liegt, ist dabei richtig, denn diese müssen die Platzierung verantworten und mittragen. Aus unserer Umfrage geht hervor, dass die meisten Kantone dies so handhaben, und vor allem, dass diese fachliche Mitsprache bei der Platzierung in den Entscheid mit einbezogen wird. Für ein Gelingen der angestrebten Ziele der Platzierung ist das ein wesentlicher Faktor.

Das Abklärungsverfahren wurde auch deshalb zum gemeinsamen Instrument des Konkordates, weil damit die Steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen ermöglicht werden soll. In der Umfrage haben wir auch statistische Werte erfragt. Die Auswertung zeigt auf, welche Ungenauigkeiten in der Statistik der Sonderschulung in den Kantonen heute bestehen. Die Sonderschulstatistik in der Schweiz wird jetzt neu aufgegleist. Unter Führung des

Schweizer Zentrums für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) wird definiert, was wie erfasst werden soll. Wir hoffen auf eine intelligente, mit der Praxis kongruente Lösung, denn für eine seriöse Bedarfsplanung braucht es verlässliche statistische Daten, die den zuständigen Gremien eine echte, qualitative und quantitative Bedarfsplanung ermöglichen. Sorge bereitet uns die Frage, ob dem wachsenden Bedarf an Plätzen in Einrichtungen für verhaltenschwierige Kinder und Jugendliche tatsächlich Rechnung getragen wird und ob die Regelschule so weit gestärkt werden kann, dass auffälliges Verhalten nicht einfach zum individuellen Problemfall wird und zur Überweisung in die Sonderschule führt. Auch wenn die erfragten Zahlen bei den Kantonen nur als Trend gewertet werden dürfen, ist es doch auffällig, dass die integrative Sonderschulung stark zunimmt, die stationäre Unterbringung in Sonderschuleinrichtungen ebenfalls leicht zunimmt und die Sonderschulquote insgesamt leicht steigt. Es scheint, dass die dringend benötigten zusätzlichen Ressourcen für eine gestärkte Regelschule nur über den Weg der individuellen sonderpädagogischen Massnahmen zur Verfügung gestellt werden können.

Die Umsetzung der NFA verlangt, dass die einzelnen Kantone sonderpädagogische Konzepte verabschieden, welche die Schulung von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bedarf regelt und sichert. Die Praxis zeigt, dass es zwischen den Kantonen grosse Unterschiede bei der Entwicklung dieser Konzepte gibt. Erfreulich ist die Tendenz, dass die einzelnen Kantone sich weitgehend am sonderpädagogischen Konkordat orientieren und bestrebt sind, die Versorgung und die Qualität zu sichern. Dennoch besteht die Gefahr, dass es zu erheblichen Qualitäts- und Angebotsunterschieden zwischen den Kantonen und den Regionen kommt. Das standardisierte Abklärungsverfahren versucht zwar, den Bedarf ortsunabhängig zu erfassen. Damit ist aber nicht garantiert, dass bei den Angeboten schweizweit vergleichbare Qualitätsstandards gelten.

Die Sonderschulung hört nicht an der Kantongrenze auf (auch wenn einzelne Kantone diese Aufgabe gerne so lösen möchten). Behinderte sowie verhaltensauffällige und dissoziale Kinder und Jugendliche sollen in der ganzen Schweiz einen vergleichbaren Anspruch auf Förderung haben und ein vergleichbares Angebot nutzen können. Fachlichkeit macht nicht an der Kantongrenze halt. Auch deshalb wäre es angezeit, mit einer nationalen Plattform den Austausch zwischen den Betroffenen, den Fachkräften der Einrichtungen und der Verwaltung/Politik zu fördern und zukunftsgerichtet miteinander weiterzudenken.

Dr. Karl Diethelm, Präsident Integras

## École spécialisée: Peu de points communs – (encore) de nombreuses différences

Près de trois ans après l'introduction de la Réforme de la péréquation financière (RPT), **Integras a interrogé l'ensemble des cantons concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre de la RPT ainsi que le nombre d'offres de pédagogie spécialisée. Les réponses font apparaître une situation extrêmement hétérogène, voire parfois contradictoire. État des lieux.**

### Enquête Integras

L'introduction de la RPT en 2008 a entraîné un changement de paradigme en matière de financement des mesures de pédagogie spécialisée: alors que la responsabilité était jusque-là partagée entre la Confédération et les cantons, elle incombe désormais aux seuls cantons. La Constitution prévoit que «les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20<sup>e</sup> anniversaire» (art. 62 Cst.). Parallèlement, le mot d'ordre est de préférer l'intégration à la séparation. Selon les dispositions transitoires de l'art. 62 Cst., les cantons sont tenus d'assumer les prestations actuelles pendant les trois années qui suivent l'entrée en vigueur de la RPT, jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie. Depuis le 25 octobre 2007 existe l'«Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée» qui vise une certaine uniformisation. Il détermine des principes essentiels tels que la primauté de l'intégration sur la séparation, la gratuité de l'offre de pédagogie spécialisée et l'implication des titulaires de l'autorité parentale dans les décisions. Ce Concordat est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Les 26 cantons travaillent actuellement à la mise en œuvre de leur mandat, tout en annonçant un peu partout des plans d'économies. Il pourrait en résulter des conséquences sur le financement des besoins éducatifs particuliers, comme par exemple le nombre de places dans l'enseignement spécialisé, etc. Tous ces aspects ont incité Integras à réaliser une enquête auprès des cantons en été 2010.

Les questions suivantes leur ont été posées:

- Où en est le concept de pédagogie spécialisée dans le canton?
- Comment le nombre de places disponibles dans les écoles spécialisées a-t-il évolué, respectivement quels sont les besoins attendus dans les années à venir?
- L'offre et la demande sont-elles concordes?
- Les cantons prévoient-ils d'associer les institutions de pédagogie spécialisée aux processus de placements?

Les 21 cantons ayant réagi à l'enquête d'Integras ont fourni des réponses extrêmement contrastées. Celles-ci confirment en partie la présomption, déjà exprimée lors de l'introduction de la RPT, qu'un fractionnement trop important du fait de la cantonalisation pourrait entraîner des disparités dans la prise en charge des enfants et des jeunes. Il s'avère toutefois difficile, vu la complexité de la matière et les différences cantonales en matière de définition des mesures en question, de procéder à des comparaisons.

### Concepts de pédagogie spécialisée

Le rythme de mise en œuvre de la RPT est variable: tandis que les autorités de certains cantons comme l'Argovie se sont adaptées aux futurs standards dès la période précédant la votation sur la RPT en révisant les lois correspondantes (AG: loi sur la prise en charge et ses ordonnances), d'autres cantons s'y sont attelés juste après la votation en s'appuyant sur leurs travaux préparatoires déjà existants. Le canton de St.-Gall prévoit, quant à lui, d'introduire le concept de pédagogie spécialisée en 2012. Dans d'autres cantons – comme par exemple Zurich –, les premiers essais ont échoué. Certains cantons n'en sont qu'au début du développement d'un concept. Fin 2010, 12 cantons avaient adhéré au «Concordat sur la pédagogie spécialisée». Le canton de Soleure se distingue par le contenu de la solution choisie, qui est remarquable en ce sens qu'un enfant peut demander à bénéficier de son droit à la formation.

La question consiste à savoir si les cantons ré-ussiront, dans un délai approprié, à élaborer des visions et des concepts comparables qui permettent une uniformisation des standards. Si tel n'est pas le cas, il pourrait se développer une sorte de «tourisme dans le domaine de la pédagogie spécialisée» qui aurait des conséquences néfastes sur la situation des personnes handicapées partout en Suisse.

### Statistiques problématiques

Selon les statistiques, le nombre de places dans les écoles respectivement les classes spécialisées varie fortement d'un canton à l'autre. Par exemple, l'Office fédéral de la statistique indique une proportion de huit pour cent d'élèves en classes spéciales dans le canton de Bâle-Campagne pour la période 2008/09, un pourcentage qui semble étonnamment élevé, tandis que cette proportion serait de zéro pour cent au Tessin.

Ces données ne concordent pas avec les résultats de l'enquête réalisée par Integras. Ainsi par exemple, le pourcentage relevé dans le canton de Bâle-Campagne est, selon les données mises à disposition d'Integras sur les places «résidentielles», «en écoles spécialisées» et «en pédagogie spécialisée intégrée», plusieurs fois inférieur à celui mentionné par l'Office fédéral de la statistique qui, lui, tient toutefois compte des écoles et des classes spécialisées. Il correspond à peu près à la moyenne relevée dans les autres cantons, comprise entre deux et trois pour cent. Le taux de zéro pour cent que mentionne la statistique de l'administration concernant le Tessin n'est pas crédible étant donné que ce canton dispose de plusieurs institutions résidentielles accueillant des enfants et des jeunes. Autrement dit: de telles données chiffrées s'avèrent problématiques.

L'existence de ces chiffres contradictoires reflète dans une large mesure les problèmes de définition qui se posent dans ce domaine souvent très atomisé: comme chacun le sait, il existe des enfants et des jeunes atteints de handicaps physiques ou mentaux, ou de troubles du langage et de la communication ou encore du comportement. Les frontières entre les mesures résidentielles «à bas seuil», intégratives et «à haut seuil» sont fluctuantes. C'est pourquoi la mise en œuvre des instruments communs préconisés dans le Concordat, par exemple une «terminologie uniforme», des «standards de qualité uniformes» et une «procédure d'évaluation standardisée», revêt une grande importance.

La statistique établie par l'Office fédéral sur l'évolution concernant les «élèves dans les classes et écoles spécialisées durant la période 1990/91 à 2008/09» est également intéressante. Selon ces données, la proportion des élèves a d'abord légèrement augmenté durant la période mentionnée, pour ensuite retomber, durant l'année scolaire 2008/2009, au niveau d'il y a 17 ans.

Si cette tendance se maintient ces prochaines années, elle contredit les données recueillies par Integras lors de l'enquête: la plupart des cantons se basent sur une légère augmentation des besoins notamment en matière de places destinées aux enfants et adolescents ayant des troubles du comportement (malgré une extension simultanée des offres intégratives) ou constatent depuis peu des besoins en augmentation. Ainsi par exemple, le canton de Thurgovie signale des changements sous forme d'un léger recul du nombre d'élèves handicapés mentaux et polyhandicapés ainsi qu'une augmentation du nombre d'élèves ayant de graves difficultés d'apprentissage/un léger handicap mental et des troubles du comportement.

Les réponses venant des cantons de Bâle-Campagne, St.-Gall, Lucerne et Berne sont similaires. Dans ces cantons, la suppression des classes à effectif réduit a semble-t-il créé de nouveaux besoins non seulement en places résidentielles, mais aussi dans les écoles spécialisées et en matière de mesures intégratives. En revanche, le canton de Bâle-Campagne fait savoir qu'il est difficile de faire des pronostics concernant la future demande et que cela dépend de la mise en œuvre des modèles de pilotage choisis. Dans le canton de Lucerne, l'opinion à ce sujet est claire: en ce qui concerne la planification à venir, le canton prévoit de limiter le nombre de places destinées aux élèves ayant des troubles du langage vu que ce groupe est en très forte progression depuis quelques années.

Il existe, en fonction de l'évolution historique et des fluctuations passagères, des déséquilibres entre l'offre et la demande concernant les places en école spécialisée. Dans le canton de Zoug, par exemple, près de 40 pour cent des places sont occupées par des élèves venant d'autres cantons. Dans les autres cantons (AI, AR, BE, GR, OW, VS, SG), l'offre correspond dans une large mesure à la demande; certains cantons (p.ex. SO) s'efforcent de flexibiliser encore davantage leur offre. Les autorités compétentes du canton de Zurich indiquent que les placements dans les écoles spécialisées sont organisés au niveau communal, raison pour laquelle le canton ne dispose pas de chiffres concernant les demandes de places en école spécialisée. Quant au canton de Berne, les autorités font savoir que le recensement des placements extracantonaux nécessiterait des recherches plus étendues et que le canton ne dispose actuellement pas des moyens requis pour effectuer ce travail.

À noter, dans le contexte de l'introduction de la RPT, que certains cantons (comme p.ex. Uri) se disent soumis à des fluctuations fortuites dues à la faible demande de places. On se demande s'il ne serait pas judicieux que ce canton envisage de s'associer, ou du moins de collaborer plus étroitement avec d'autres cantons pour tenter de compenser ces fluctuations passagères qui ne sont pas d'ordre structurel.

### Participation lors du placement

On constate parfois une certaine méfiance à l'égard des institutions de pédagogie spécialisée. Ainsi par exemple, la lettre du canton de Soleure souligne la nécessité que les institutions s'adaptent aux besoins des enfants et non l'inverse. Dans le Concordat, on peut lire à propos de l'attribution des mesures: «La détermination des besoins individuels ... se fait dans le cadre d'une procédure d'évaluation standardisée, confiée par les autorités compétentes à des services d'évaluation distincts des prestataires.» Or, le fait qu'il y ait évaluation et détermination des besoins ne signifie pas toujours que les mesures en question seront forcément mises en œuvre. Le canton de Lucerne par exemple mentionne dans sa réponse que les institutions de pédagogie spécialisée sont certes associées à la procédure d'évaluation, mais que la décision finale appartient au service cantonal compétent. Certains cantons (AI, ZH) excluent même l'implication des institutions de pédagogie spécialisée dans les procédures de placement, estimant que cela peut conduire à des dysfonctionnements.

Globalement, les renseignements obtenus suscitent l'impression que le développement de connaissances circonstanciées sur la formation des enfants et adolescents handicapés au niveau cantonal, de même que le rapprochement des divers points de vue et standards, ne se trouvent en partie qu'au stade initial – et ce malgré l'introduction de la RPT il y a trois ans.

Wolfgang Hafner



Mars 2011

Thema

## École spécialisée – un état des lieux

**La pédagogie spécialisée ne s'arrête pas aux frontières cantonales**

**Pédagogie spécialisée: peu de points communs – (encore) de nombreuses différences**

Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée  
Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik

### ARTICLE DE TÊTE

## La pédagogie spécialisée ne s'arrête pas aux frontières cantonales

On peut se féliciter de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, du Concordat sur la pédagogie spécialisée. Ce cadre minimal règle les modalités de mise en œuvre de la pédagogie spécialisée en Suisse en fonction des exigences de la Réforme de la péréquation financière (RPT) et vise à apporter de la sécurité à toutes les parties impliquées. Il doit garantir que la promotion adéquate de l'intégration ne soit pas tributaire du lieu de domicile des enfants et adolescents concernés. L'enquête réalisée par Integras auprès des directions cantonales de l'instruction publique en été 2010 a mis en évidence l'effort et l'intérêt des cantons à mettre en œuvre, sur leur territoire, la pédagogie spécialisée de sorte à favoriser l'intégration. L'enquête a en revanche également révélé les points faibles de l'actuel système: développement de l'offre (au niveau cantonal et régional), garantie d'une offre comparable à l'échelon national destinée aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, ainsi que le manque de bases statistiques.

La procédure d'évaluation standardisée (PES; voir aussi: [www.sav-pes.ch](http://www.sav-pes.ch)), un des instruments du Concordat, vise à uniformiser l'accès aux mesures de pédagogie spécialisée au niveau national. La PES règle la procédure mais pas le placement. Certains cantons indiquent dans leurs réponses à l'enquête que les institutions, fortes de leur savoir-faire spécialisé, sont associées aux processus de placements. Cela nous semble en effet indispensable vu la nécessité absolue de connaître les possibilités qui s'offrent concrètement à l'enfant pour procéder à une évaluation réaliste des objectifs atteignables. En Suisse, de nombreuses offres de pédagogie spécialisée sont mises à disposition par des prestataires privés. Vu que la décision finale concernant l'accueil incombe aux prestataires, il paraît sensé et bénéfique de les associer dès le début aux processus de placements. Par ailleurs, il se justifie que la décision définitive concernant la prise en charge des frais appartienne aux instances cantonales concernées vu qu'elles assument une part de la responsabilité à l'égard du placement. Notre enquête révèle que la plupart des cantons procèdent de cette manière et, notamment, qu'ils tiennent compte des avis spécialisés dans la décision concernant le placement. Il s'agit là d'un facteur essentiel pour remplir les objectifs liés au placement.

La procédure d'évaluation a également été choisie comme instrument commun du Concordat parce qu'elle a vocation à permettre le pilotage des mesures de pédagogie spécialisée. Notre enquête portait aussi sur des renseignements d'ordre statistique. L'évaluation des réponses met en évidence les imprécisions des statistiques actuelles concernant l'enseignement spécialisé dans les cantons. La mise en œuvre de la statistique sur la pédagogie spécialisée en Suisse est désormais en cours de révision. Le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) est chargé de superviser la définition des données à recenser et la manière de procéder. Nous

espérons une solution qui soit intelligente et en adéquation avec la pratique; une planification sérieuse des besoins doit en effet se fonder sur des données statistiques fiables qui permettent aux instances compétentes d'établir une planification correcte sur le plan qualitatif et quantitatif. Nous avons des inquiétudes quant à la question de savoir si les besoins croissants en places institutionnelles pour enfants et adolescents ayant des troubles du comportement sont réellement pris en compte et si l'école ordinaire peut être suffisamment renforcée pour que les jeunes ayant ce genre de troubles ne soient pas simplement considérés comme des cas problématiques individuels et placés dans une école spécialisée. Même si les chiffres fournis par les cantons ne peuvent être interprétés qu'en terme de tendance, il est frappant d'observer que l'enseignement intégratif connaît un essor important, que l'accueil résidentiel dans des institutions d'enseignement spécialisé augmente lui aussi légèrement et que le nombre d'écoles spécialisées suit globalement une courbe légèrement ascendante. Il semble que les ressources supplémentaires, absolument indispensables au renforcement de l'école ordinaire, ne puissent être obtenues que par le biais des mesures individuelles de pédagogie spécialisée.

La mise en œuvre de la RPT impose aux cantons l'adoption de concepts relatifs au domaine de la pédagogie spécialisée qui règlent et garantissent l'enseignement dispensé aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. La pratique montre d'importantes différences cantonales dans le développement de ces concepts. Il est réjouissant de constater que les cantons tendent dans l'ensemble à se référer au Concordat sur la pédagogie spécialisée et s'efforcent de garantir la prise en charge et la qualité. Or malgré cela, le niveau de qualité et les offres risquent de s'avérer très inégaux selon les cantons et les régions. La procédure d'évaluation standardisée vise certes à déterminer les besoins indépendamment du lieu, mais cela ne garantit pas que les offres correspondront à des standards de qualité comparables dans toute la Suisse.

La pédagogie spécialisée ne s'arrête pas aux frontières cantonales (même si certains cantons semblent vouloir travailler à une solution allant dans ce sens). Les enfants et adolescents handicapés ainsi que ceux ayant des troubles du comportement et des difficultés d'adaptation sociale doivent pouvoir bénéficier, où qu'ils habitent en Suisse, d'un soutien et d'une offre pédagogiques comparables. Le professionnalisme ne connaît pas de frontières cantonales. Voilà une raison de plus pour créer une plateforme nationale qui réunisse les personnes concernées, les professionnels des institutions ainsi que l'administration et les milieux politiques pour nous permettre d'échanger et de poursuivre tous ensemble la réflexion sur l'avenir de ce domaine.

Dr Karl Diethelm, président Integras