

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^e 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^{er} 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^{er} 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), 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