

Romains Lanners

Maîtrise des coûts ou la gestion des ressources en pédagogie spécialisée

Résumé

Les coûts des ressources en pédagogie spécialisée se trouvent souvent au centre des discussions autour de l'école inclusive. L'article analyse l'évolution de l'inclusion scolaire en Suisse au cours des dernières décennies et développe des pistes pour rendre la gestion des ressources au sein de l'école obligatoire plus inclusive et par suite plus durable.

Zusammenfassung

Die Kostenentwicklung der sonderpädagogischen Massnahmen steht oft im Zentrum der Diskussionen rund um die inklusive Bildung. Der Artikel analysiert die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion in der Schweiz im Verlauf der letzten Jahrzehnte und erarbeitet Vorschläge, wie das Ressourcenmanagement der Volksschule inklusiver und damit nachhaltiger gestaltet werden kann.

Permalink: www.szh-csps.ch/r2022-06-07

Les figures de cet article sont disponibles en suivant l'adresse du permalink.

Évolutions

L'introduction de l'assurance invalidité en 1959/60 a libéré des fonds importants qui ont permis la construction d'écoles spécialisées pour les élèves en situation de handicap qui étaient majoritairement déscolarisés à ce moment-là. Ces écoles ont développé leurs propres logiques (formation des professionnels, codes de fonctionnement, référentiels pédagogiques, méthodes d'enseignement, attentes envers les élèves, etc.). Leurs repères sont devenus si différents des écoles ordinaires qu'ils rendent très difficile, voire impossible une réintégration (OFS, 2021, note de bas de page 11 p. 26). Les écoles spécialisées dépendent principalement de fondations privées et sont subventionnées par la main publique. Elles fonctionnent souvent en vase clos et entretiennent peu d'échanges avec les écoles ordinaires. À Fribourg, par exemple,

les directrices et directeurs des écoles spécialisées disposent de leur propre conférence cantonale, mais ne font pas partie des conférences des responsables d'établissement de leur cercle scolaire. Les écoles spécialisées, situées souvent loin du domicile des élèves, génèrent d'importants coûts de transport et les élèves passent quotidiennement une partie non négligeable de leur précieux temps de formation dans des taxis ou des minibus.

Le nombre d'élèves de l'école obligatoire scolarisés dans des settings séparatifs a diminué de 40 % en 15 ans.

La nouvelle péréquation financière, avec le retrait de la Confédération de l'éducation spécialisée et la cantonalisation de celle-ci, a renforcé le mouvement en direction d'une

école inclusive. Le nombre d'élèves de l'école obligatoire scolarisés dans des settings séparatifs (écoles spécialisées ou classes spéciales/particulières) a diminué de 40 % en 15 ans et, en 2020, le nombre est tombé pour la première fois en dessous de la barre des 30 000 élèves (fig. 1¹). Les données cantonales montrent que les changements concernent davantage les classes spéciales/particulières que les classes des écoles spécialisées (fig. 2). Les places dans les écoles spécialisées connaissent très peu de variations, indépendamment d'une augmentation ou d'une diminution du nombre des élèves. Dès lors, il est fort probable que les places dans les écoles spécialisées soient remplies indépendamment des besoins réels des élèves. De plus, les chiffres montrent que l'offre crée la demande : plus un canton dispose d'une grande variété en offres séparatives, plus le taux de séparation est élevé (fig. 3). Il est à relever que les orientations vers les services de pédagogie spécialisée arrivent souvent tardivement, c'est-à-dire à un moment où l'orientation vers une solution séparative reste la dernière et seule option.

Les cantons ne sont égaux ni face aux settings séparatifs (fig. 4) ni face à l'évolution de ceux-ci (fig. 5). Chaque canton dispose de sa propre histoire institutionnelle, de son contexte géographique et de sa politique d'inclusion. Il s'avère cependant que les cantons dits de montagne sont plus inclusifs (fig. 6). Dans les régions de montagne, les longues distances jusqu'à l'école spécialisée la plus proche ainsi que la difficulté à regrouper les élèves ayant des troubles similaires expliquent, en partie, ces différences régionales.

¹ Toutes les figures se trouvent sur notre site internet : www.szh-csps.ch/r/2022-06-07

L'école obligatoire suisse n'est guère équitable. Les garçons ainsi que les élèves avec un contexte de migration sont surreprésentés au niveau des différents critères de la pédagogie spécialisée (fig. 7) : classes spéciales/particulières, classes des écoles spécialisées, mesures renforcées et adaptations des objectifs d'apprentissage (fig. 8). Ces inégalités augmentent d'un cycle scolaire à l'autre (fig. 9). Il est également à relever que la Suisse procède très tôt à une sélection et à une orientation vers des settings séparatifs (fig. 10). Une telle sélection précoce génère des frais importants au niveau de la (ré-)intégration dans les formations professionnelles et dans le marché du travail.

Analyse des dépenses

Les dépenses de l'école obligatoire (écoles ordinaires et spécialisées) ont augmenté continuellement ces trois dernières décennies, de 8,8 milliards en 1990-91 à 19,1 milliards en 2018-19 (fig. 11). Depuis la RPT, les dépenses pour les écoles spécialisées² se sont stabilisées autour des 1,9 milliard. Deux groupes de facteurs expliquent l'évolution des dépenses :

1. l'augmentation de la durée des études : l'introduction de l'école enfantine (1H–2H ; Harnos, 2009) et de nouveaux plans d'études (le plan d'études romand (PER) à partir de 2014, le *piano di studio* à partir de 2015 et le *Lehrplan 21* (LP21) à partir de 2015) expliquent, en partie, les augmentations des dépenses pendant les années suivant leur introduction ;
2. la modification des formations du personnel enseignant : le passage de la maturité pédagogique au Bachelor (2001)

² Nous ne disposons pas de données sur les dépenses pour les mesures de pédagogie spécialisée dans les écoles ordinaires (classes ordinaires et classes spéciales/particulières).

et le passage du diplôme (Bachelor) en pédagogie curative scolaire au Master en enseignement spécialisé (2007) ont conduit à une augmentation des salaires.

Malgré ces nouveautés, le rapport entre les dépenses pour la scolarité obligatoire et le produit intérieur brut (PIB) reste étonnamment stable au cours des trois dernières décennies (fig. 11). Les cantons investissent autour des 2,7 % du PIB suisse dans la formation obligatoire de leurs jeunes. En ce sens, une explosion des coûts de la pédagogie (spécialisée) n'est pas observable.

L'analyse du personnel scolaire (ordinaire et spécialisé) ne montre pas de corrélation significative entre la dotation en personnel spécialisé et le taux de séparation (fig. 12). Ainsi, les cantons disposant d'un taux important de personnel spécialisé (enseignement spécialisé, logopédie, psychomotricité) ne disposent pas nécessairement d'un taux de séparation plus bas. Les statistiques actuelles ne permettent pas de différencier le personnel spécialisé selon le lieu de travail (classe ordinaire, classe spéciale/particulière ou classe d'une école spécialisée) pour faire une comparaison entre les coûts de l'inclusion scolaire et ceux de la séparation.

L'introduction du Master en logopédie et en psychomotricité dans le cadre de la révision des règlements de reconnaissance des formations pédago-thérapeutiques entraînera probablement une augmentation des dépenses par le biais de la revalorisation des salaires (logopédistes et psychomotriciens).

Gestion de la répartition des coûts et des ressources

La Suisse se paie actuellement le luxe de deux silos de formation : les écoles ordi-

naires et les écoles spécialisées. Les nombreuses ressources retenues dans le silo des écoles spécialisées freinent l'inclusion scolaire des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers (BEP). Aussi, et comme indiqué précédemment, la séparation précoce génère des frais importants au moment de la réintégration des jeunes concernés. Cela dit, la prévention est la voie royale pour gérer la répartition des ressources dans le système de formation.

Une première piste consiste à réduire l'orientation vers les écoles spécialisées (voire les classes spéciales/particulières non limitées dans le temps). Le nouveau règlement de reconnaissance des diplômes de l'enseignement de 2019 prévoit d'outiller les futurs enseignants au niveau de la différenciation pédagogique (diversité) et du soutien aux élèves ayant des BEP. Cet enrichissement de la formation n'aura pas un impact immédiat sur la maîtrise des coûts. Le soutien des enseignants en fonction par l'intermédiaire de la formation continue ou de la collaboration interdisciplinaire (cf. piste n°2) aura un impact plus rapide sur la prévention des séparations.

Les ressources de l'enseignement spécialisé ne soutiennent pas seulement les élèves individuellement, mais renforcent en même temps tout le système scolaire.

Une deuxième piste s'adresse à la mutualisation des ressources disponibles. Les ressources en pédagogie spécialisée attribuées à un élève devraient davantage profiter au système scolaire entier. Un changement paradigmatique en ce sens s'est opéré dans le domaine de l'enseignement spécialisé (fig. 13). Le soutien individuel à l'élève à l'extérieur ou à l'intérieur de la classe est de

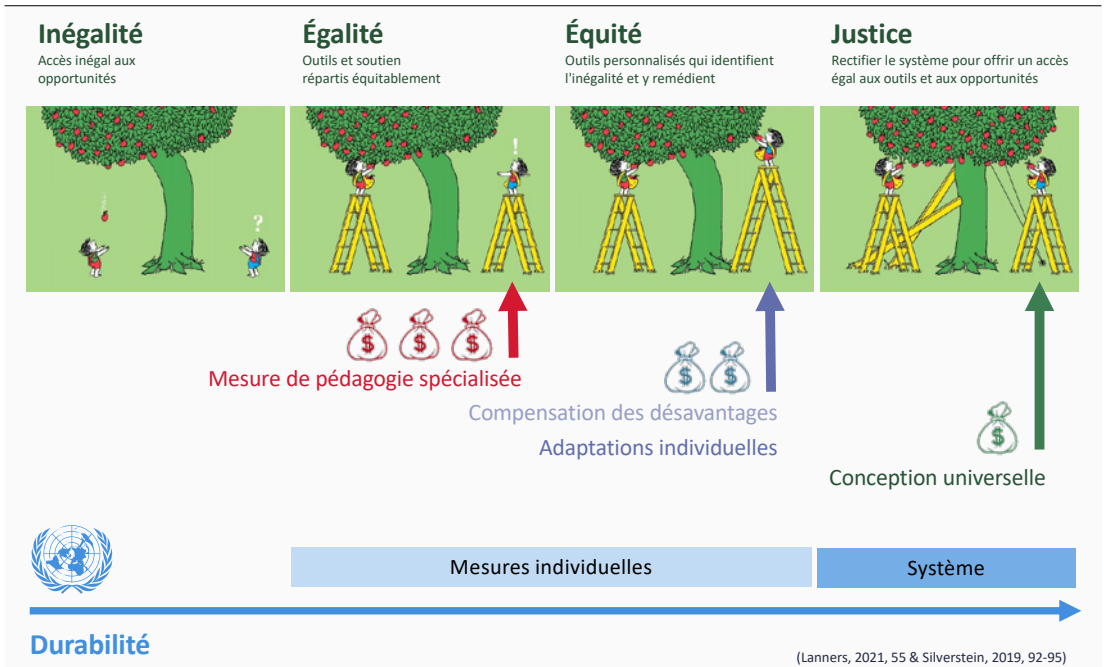


Figure 17 : En route vers un système scolaire juste, durable et inclusif

plus en plus complété par des interventions en petits groupes et par une collaboration étroite avec le titulaire de classe (conseil, soutien, coaching), les parents et les directions d'établissement. Ainsi, les ressources de l'enseignement spécialisé ne soutiennent pas seulement les élèves individuellement, mais renforcent en même temps tout le système scolaire. Une telle mutualisation favorise le maintien de plus d'élèves dans le système ordinaire. Malgré les études comparatives qui montrent une efficacité similaire des interventions directes (avec l'élève) ou indirectes (soutien à l'enseignant) et des interventions individuelles ou en petits groupes (fig. 14), le personnel de logopédie et de psychomotricité reste très fidèle aux interventions individuelles à l'extérieur de la classe. L'actuelle révision des règlements de reconnaissance des professions de péda-

gogie spécialisée fournit l'occasion rêvée pour introduire les nouveaux concepts d'intervention (fig. 15) dans les formations de Master en logopédie et en psychomotricité.

Une troisième piste vise la réintégration des élèves en settings séparatifs dans le circuit ordinaire. Durant l'année scolaire 2018/19, environ 3000 élèves des écoles spécialisées (12 %) ont suivi le plan d'étude régulier sans aucune adaptation des objectifs d'apprentissage (fig. 16). Ces élèves disposaient des compétences requises pour suivre le programme des écoles ordinaires. Or, ils étaient scolarisés dans une structure séparative plus onéreuse, qui, de surcroît, tend à limiter l'accès aux formations secondaires et tertiaires. Ici, les écoles spécialisées pourraient jouer le rôle de centre de ressources et de compétences pour accompagner la réintégration de ces

élèves dans une école ordinaire – rôle demandé par la déclaration de Salamanque, il y a presque 30 ans (UNESCO, 1994).

La conception universelle de l'apprentissage est une quatrième piste à explorer. L'idée est de rendre non seulement l'enseignement plus accessible (différenciation), mais également les moyens d'enseignement et surtout les nouveaux moyens numériques. Il s'agit d'exploiter le potentiel du numérique dans la conception des nouveaux moyens d'enseignement pour les rendre accessibles à tous les élèves (Lanners, 2020). Un tel dispositif permet la variation des contenus et des modalités de présentation et facilite ainsi le travail des enseignants. Rappelons qu'une grande partie du travail des enseignants spécialisés consiste à adapter les moyens d'enseignement aux besoins individuels des élèves. Ces adaptations sont certes nécessaires, mais pas durables dans le sens qu'elles ne servent que rarement à d'autres élèves.

Conclusion

Une explosion des coûts de la pédagogie (spécialisée) n'est pas observable. Cependant, les ressources existantes doivent être mieux réparties et mutualisées pour rendre l'ensemble du système scolaire plus juste, inclusif et durable. Les écoles spécialisées doivent jouer un rôle actif dans ce processus de changement, sinon elles risquent de freiner l'inclusion scolaire au lieu de la soutenir. La diminution des nouvelles admissions dans les settings séparatifs, ainsi que le transfert des ressources et des compétences du spécialisé vers l'ordinaire, garantissent un développement durable vers une école inclusive (fig. 17).

Références

- OFS. (2021). *Transitions et parcours de formation dans l'école obligatoire*. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/16804390/master>
- Lanners, R. (2020). Neue Lehrmittel im Universellen Design. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 26(10), 17–26. <https://www.szh-csps.ch/z2020-10-02>
- Lanners, R. (2021). Wie gerecht ist die heutige Bildung in der Schweiz? *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*, 27(7), 48–56. <https://www.szh-csps.ch/z2021-07-06>
- Silverstein, S. (2019). Addressing Imbalance. *Design In Tech Report*, 5, 92–95. <https://designintech.report/2019/03/09/design-in-tech-report-2019/>
- UNESCO. (1994). *Déclaration de Salamanque et cadre d'action pour les besoins éducatifs spéciaux*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427_fre

Dr Romain Lanners
 Directeur SZH/CSPS
 romain.lanners@szh.ch

