

Une base concordataire pour s'entendre sur les conditions cadre de la pédagogie spécialisée dans les cantons

OLIVIER MARADAN
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CIIP

Le 25 octobre 2007, la CDIP adoptait à l'unanimité un accord intercantonal dans le domaine de la pédagogie spécialisée, en vue de définir des conditions cadre communes pour la reprise des responsabilités et du financement relevant jusqu'ici de l'assurance invalidité pour les enfants et les adolescents, de la naissance à vingt ans révolus.

Conformément à l'agenda prévu par le Comité de la CDIP, ce concordat a pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011, au terme d'une phase transitoire de trois ans voulue par le parlement fédéral. Fin 2010, douze

cantons l'avaient ratifié, dont la moitié des cantons romands ainsi que le Tessin. Nous rappelons brièvement ci-après le contexte dans lequel cet accord a été conçu, ainsi que certains aspects de sa mise en œuvre.

L'enseignement spécialisé en Suisse

Une construction historique particulière

Depuis l'adoption de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (LAI) le 19 juin 1959, et au fil des nombreuses révisions de celle-ci, se sont mis en place dans notre pays un encadrement et une scolarisation de plus en plus professionnels pour les enfants et les jeunes en situation de handicap. Auparavant, les offres de formation relevaient de conceptions et d'organisations religieuses, caritatives ou d'utilité publique. En 1956, une enquête de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) révélait que les cantons ne faisaient que « peu, voire rien du tout » eu égard à l'enseignement spécialisé. La très progressiste loi AI changea rapidement cette situation dès les années soixante, en introduisant d'une part des mesures

de réadaptation, parmi lesquelles « la formation scolaire spéciale » afin de rétablir, maintenir ou améliorer la capacité de gain et d'employabilité des personnes handicapées, et d'autre part la rente devant pallier à l'impossibilité totale ou partielle de réadaptation. C'est ainsi une forme d'exception sur le plan international qui a vu la Suisse régir et encourager l'enseignement spécialisé au moyen d'un système d'assurance publique. Au fil des ans se sont développés des systèmes de critères, de catégories, de spécialisations et d'institutions sur lesquels les cantons n'exerçaient qu'un contrôle relatif - tout en payant grosso modo la moitié des coûts -, parfois même hors du système éducatif lui-même (c.à.d. dans le champ de responsabilité de la santé et des affaires sociales).

La crainte des effets négatifs de la péréquation

Lors des débats qui, dès 2003, ont précédé l'adoption par le peuple et les cantons, le 28 novembre 2004, des articles constitutionnels et des principes longuement négociés de la réforme de la péréquation financière et de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les associations faitières des institutions pour handicapés comme la plupart des organisations de défense des intérêts des handicapés ont constitué le fer de lance des milieux appelant au rejet du projet. En cause à leurs yeux, le risque d'inégalité des chances et de mesures d'économie que les cantons pourraient

vouloir établir sur le dos des ayants droit. Les gouvernements cantonaux plaidaient ouvertement en faveur du désenchevêtrement des tâches et se devaient de prouver qu'ils étaient prêts à assumer leurs responsabilités et à offrir certaines garanties. C'est pourquoi la CDIP a mis en chantier un projet de concordat, qui prit finalement le titre d' « accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée ».

En termes financiers, les assurances sociales représentaient une somme très élevée dans le bilan global de la RPT. Mais tous les volets de cet immense

transfert ne requéraient pas forcément une entente intercantonale. Du fait de la suppression des subsides fédéraux aux frais de construction et d'exploitation des institutions (1,15 milliard), ces montants-là relèveraient directement des cantons concernés, ce qui ne nécessitait pas d'accord, sinon l'adhésion par tous les cantons à la convention déjà existante sur le placement extracantonal dans des institutions sociales (CIIS). D'un autre côté, les contributions de l'AI aux institutions de formation du personnel spécialisé (45

millions) allaient de toute manière disparaître avec les modifications des modalités de financement des HES. C'est donc en définitive uniquement les prestations de l'enseignement spécialisé proprement dit (contributions AI estimées à 730 millions par année) qui allaient constituer l'objet du concordat développé par la CDIP. En ce domaine, la part financière des cantons allait déjà en augmentant au fil des décennies, l'intégralité des frais de la logopédie leur ayant par exemple été récemment attribuée.

Retour au domaine éducatif

Fondamentalement, face à cette responsabilité nouvellement attribuée aux cantons, l'accord intercantonal permet de réaffirmer ou de préciser certains principes communs (qui sont les ayants droit, que comprend l'offre de base, quels sont les droits et les contributions des titulaires de l'autorité parentale?), ainsi que de rappeler que la loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées (LHand, 2002) impose déjà de privilégier dans toute la mesure du possible des solutions intégratives. Il s'agit également de prévoir le développement de certains instruments communs, pour pallier à la disparition d'une partie de l'outillage AI, permettant également par ce biais de moderniser certaines conceptions en s'inspirant des terminologies développées par l'OMS et tenant progressivement lieu de standard international.

Le cœur du concordat se situe dans l'affirmation du droit de chacun à une formation appropriée à ses besoins et, par conséquent à l'exercice d'un tel droit pour **les enfants et les jeunes « à besoins éducatifs particuliers »** (de zéro à vingt ans révolus, conformément à l'art. 62, al. 3 de la constitution fédérale). Cette dénomination élargit le champ des possibles et réintègre le secteur de l'enseignement spécialisé dans le domaine éducatif et, par voie de conséquence,

dans le giron des directions cantonales de l'instruction publique. Il n'y aura à ce sujet plus de distinction entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de l'AI. S'offre également à chaque canton la possibilité de repenser l'articulation entre prestations individuelles et collectives. Des « besoins éducatifs particuliers » sont reconnus dès le moment où il est prouvé que la scolarisation n'est pas possible sans mesures de soutien, au sein de la classe ordinaire ou dans une classe spéciale, voire dans une autre structure si celle-ci peut s'avérer plus appropriée, par exemple dans le cas d'un handicap physique ou sensoriel, de graves difficultés d'apprentissage ou de troubles de comportement. Le concordat introduit en outre la notion de « mesures renforcées », dont la typologie et l'organisation doivent être définies par chaque canton et qui doivent être proposées à titre individuel si les mesures les plus fréquemment prodiguées avant l'entrée en scolarité ou dans le cadre de l'école ordinaire devaient s'avérer insuffisantes ou inappropriées. Une procédure d'évaluation standardisée des besoins individuels doit permettre d'analyser la situation individuelle avec les mêmes critères, même si les mesures attribuées ensuite peuvent varier selon l'endroit afin de tenir compte des possibilités les plus adéquates dans chaque contexte particulier.

Les cantons ne peuvent être contraints par la Confédération à entrer dans le concordat, mais ils sont tenus par les dispositions de la RPT de concevoir et d'adopter un concept cantonal pour la prise en charge des handicapés. Le concept se rapportant aux adultes doit même être validé par le Conseil fédéral. Celui couvrant les enfants et les jeunes ne relève que des autorités politiques cantonales, mais tous les cantons comptent bien y respecter les conditions cadre communes déterminées lors de la mise au point du concordat. La plupart d'entre eux présentent d'ailleurs simultanément à leur parlement leur

concept cantonal, les éventuelles modifications légales nécessaires et l'adhésion à l'accord intercantonal. Autrement dit, c'est bien, vis à vis du droit fédéral, l'adoption par l'autorité cantonale d'un concept pour les enfants et les jeunes qui s'avère déterminante, et non la ratification de l'accord de la CDIP. Une fois son concept mis en vigueur, le canton n'est plus tenu, depuis cette année, d'offrir des prestations correspondant au niveau anciennement requis par l'AI, mais, s'il a adhéré au concordat, il ne peut offrir moins que les normes minimales qui y ont été définies.

Concepts cantonaux et entrée en vigueur de l'accord intercantonal

Instruments communs

Le concordat introduit, de manière contraignante pour les cantons concordataires, une terminologie commune, des standards de qualité pour les prestataires et une procédure d'évaluation standardisée pour aider à constituer les dossiers individuels dans le cas de mesures renforcées pour répondre aux besoins individuels les plus lourds. Avec l'assistance du Centre suisse de pédagogie spécialisée (www.csp.ch), la CDIP assure le développement de ces instruments et conduit une coordination limitée. Elle est également l'instance responsable de la reconnaissance des

diplômes, suisses et étrangers, pour les professions de la pédagogie spécialisée (pédagogue, logopédiste, psychomotricien). Les interlocuteurs des associations professionnelles et des organisations faitières de soutien aux handicapés sont toutefois, dans tous les cas, les Directions cantonales de l'instruction publique et non la CDIP ou ses conférences régionales. Au niveau romand, la commission de l'enseignement spécialisé (CES) constituée, au sein des structures de la CIIP, le principal organe d'échanges et de coordination.

Lacunes statistiques

Il faut bien constater un certain nombre de méconnaissances et un manque de vision transversale en ce secteur. Même si la mise en œuvre du concordat repose sur des compétences et responsabilités strictement cantonales, une meilleure visualisation des réalités est indispensable. Or, plus que tout autre, ce secteur souffre d'un manque flagrant d'informations statistiques fiables, aussi bien quantitatives que qualitatives. L'enseignement spécialisé est la partie la plus congrue du Rapport

national sur l'éducation publié en 2010. Un groupe de travail mixte CDIP – OFS souhaite y pallier progressivement, dans le cadre du grand projet d'amélioration des statistiques sur l'éducation. Il pourra en particulier s'appuyer sur la terminologie commune découlant du concordat et, espérons-le, sur le nouveau numéro AVS 2013. D'ici quelques années, le paysage réel devrait enfin apparaître et améliorer l'analyse et le pilotage de l'enseignement spécialisé sous ses principales formes.

Transitions et continuité difficiles

L'accord intercantonal vient d'entrer en vigueur et tous les cantons sont en situation de réaménagement et de réglementation. Il est donc encore difficile d'avoir une vision générale stabilisée. Par contre, les principaux défis de cette mise en œuvre sont identifiés et ne découlent pas *stricto sensu* du concordat. Au niveau des institutions spécialisées, avec ou sans internat, prenant en charge les cas les plus lourds, peu de changements sont à attendre du fait du transfert à l'autorité cantonale. C'est surtout dans l'école régulière que l'intensification des soutiens individualisés se fait ressentir. Le premier défi porte sur les collaborations à instaurer entre acteurs

différents, intervenant de manière plus soutenue et régulière qu'auparavant au cœur même de l'établissement scolaire, et de la classe. Il n'est pas toujours aisé pour le titulaire généraliste d'organiser son enseignement en tenant compte d'intervenants extérieurs venant soutenir des élèves à titre individuel (enseignement renforcé, programme adapté, tutorat, traduction en langage des signes, etc.), ou d'un effectif très souvent réduit du fait des allées et venues d'enfants passant durant la journée chez la logopédiste, la psychomotricienne ou la psychologue. Le second défi, plus ardu, reste celui de la continuité : si les situations de pédagogie spécialisée intégrée à la classe régulière sont gérables à l'école primaire, leur organisation se complique et elles sont généralement moins bien accueillies dans les établissements au fur et à mesure que l'élève à besoins éducatifs particuliers progresse dans les degrés scolaires. Pour beaucoup de parents et de jeunes, le passage au degré secondaire I, puis II quand celui-ci est possible, présente des difficultés souvent incompréhensibles et frustrantes. Pourtant, beaucoup d'expériences positives existent, à partir desquelles il y a beaucoup à apprendre. Information, formation, échanges et analyses devront encadrer longtemps les processus en cours.

