

**Ecoles et pédagogie spécialisées suite à la Réforme de la
péréquation financière et de la répartition des tâches entre la
Confédération et les Cantons**

Evaluation de la qualité des prestations pour les enfants et les jeunes sourds
dans quatre cantons

Travail de Master, Université de Berne

Accompagnement: **Prof. Dr. Kurt Nuspliger**

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Berne

Auteur: **Thomas Humerose**

de Genève (GE)

Avenue de Crozet, 12

1219 Châtelaine

Berne, le 11 septembre 2015

Le présent travail a été rédigé dans le cadre de la Maîtrise universitaire en Politique et Management Publics.

La responsabilité du contenu de ce travail revient à l'auteur.

Dans cette étude, l'utilisation du genre masculin a été adoptée afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire.

Résumé et résultat de la recherche

Le présente étude se penche sur la modification du système de pédagogie spécialisée suite à l'introduction de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le travail traite en particulier (a) du cadre conceptuel, théorique et juridique de la pédagogie spécialisée pour le handicap de la surdité. Il analyse ensuite (b) l'organisation et l'offre de pédagogie spécialisée pour les enfants et les jeunes sourds dans quatre cantons, à savoir les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Vaud, et s'intéresse au rôle des écoles spécialisées dans l'accomplissement de cette mission pédagogique. Enfin, (c) le présent travail propose une évaluation de la performance des cantons, par le biais de leurs écoles spécialisées, et offre un instrument de management efficace pour le développement de la qualité organisationnelle.

Pour mener à bien ces différents points, l'étude se sert de normes juridiques, de sources secondaires, mais aussi directement de la connaissance des professionnels concernés. Ainsi, huit personnes ont été interviewées dans le cadre de ce travail: les responsables cantonaux des services compétents pour la pédagogie spécialisée ont été entendus dans les quatre cantons, tout comme les responsables des écoles spécialisées ou de leur « section surdité ».

Les résultats de l'étude montrent que l'environnement de la pédagogie spécialisée est très complexe, et qu'il a subi d'importantes modifications suite à la Réforme de la péréquation. Au niveau des cantons, des différences de traitement des enfants sourds peuvent être établies, avant tout en ce qui concerne le système d'offre. Enfin, l'étude évalue la performance des quatre écoles cantonales spécialisées pour la surdité, et propose une amélioration de la gestion des informations dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

Table des matières

Résumé et résultat de la recherche	III
Table des matières	IV
Liste des tableaux	VII
Liste des abréviations	VIII
Liste des annexes.....	X
1. Introduction	1
1.1. Situation initiale et problématique	1
1.2. Délimitations, interrogations et objectifs du travail	2
1.3. Méthode	5
1.4. Plan du travail.....	7
2. Cadre théorique, conceptuel et juridique.....	9
2.1. La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons (RPT)	9
2.1.1. Nature de la RPT.....	9
2.1.2. Instruments de la RPT.....	10
2.2. La pédagogie spécialisée (PS).....	13
2.2.1. Principes généraux	13
2.2.2. Réorganisation du système de pédagogie spécialisée après la RPT	15
2.2.2.1. Modification du système de financement.....	15
2.2.2.2. Modifications organisationnelles.....	16
A) Au niveau fédéral	17
B) Au niveau intercantonal	18
C) Au niveau cantonal	21
2.3. La surdité	23
2.3.1. Nature de la surdité	23
2.3.2. Particularités de la surdité	25
2.4. Le cadre légal	27
3. Comparaison intercantonale	30
3.1. Organisation et offres cantonales de pédagogie spécialisée	31
3.1.1. Le canton de Berne	31
3.1.1.1. Structure	31
A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS	31
B) Autorités et prestataires compétents	31
C) Types de mesures	32
D) Procédure	33
E) Financement	33
3.1.1.2. Offre	34

3.1.2. Le canton de Fribourg	37
3.1.2.1. Structure	37
A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS	37
B) Autorités et prestataires compétents	37
C) Types de mesures	38
D) Procédure	39
E) Financement	39
3.1.2.2. Offre	40
3.1.3. Le canton de Soleure.....	43
3.1.3.1. Structure	43
A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS	43
B) Autorités et prestataires compétentes	43
C) Types de mesures	44
D) Procédure	44
E) Financement	45
3.1.3.2. Offre	45
3.1.4. Le canton de Vaud.....	48
3.1.4.1. Structure	48
A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS	48
B) Autorités et prestataires compétents	48
C) Types de mesures	49
D) Procédure	50
E) Financement	50
3.1.4.2. Offre	51
3.1.5. Comparaison des systèmes	54
3.1.5.1. Organisations cantonales	54
A) Similarités:	54
B) Différences :	60
3.1.5.2. Offres de prestations cantonales	64
3.1.5.3. Synthèse et conclusions	72
3.2. Les enjeux pour l'école spécialisée	75
3.2.1. La conception moderne du handicap	75
3.2.2. Les exigences contemporaines liées à l'intégration	76
3.2.3. L'attitude des écoles spécialisées cantonales	78
4. Evaluation et comparaison de la performance des écoles spécialisées cantonales	86
4.1. Le Balanced Scorecard	87
4.1.1. Emploi du Balanced Scorecard dans le domaine de la pédagogie spécialisée	87
4.1.2. Construction du Balanced Scorecard : démarche méthodologique	89
4.2. Applications et résultats provisoires.....	96
4.3. Utilisation étendue du modèle	97
4.4. Synthèse et conclusion	99

5. Synthèse et conclusions finales du travail.....	102
5.1. Réforme, pédagogie et surdité.....	102
5.2. Organisations, offres et écoles cantonales de pédagogie spécialisée	103
5.3. Développement, qualité et performance.....	104
6. Annexes	XI
Annexe 1 : Bibliographie	XI
Annexe 2 : Informations sur les personnes interviewées	XVII
Annexe 3 : Guide d'entretien n° 1 (modèle « politico-administratif », MPA) et éléments de réponses	XVIII
Annexe 4 : Guide d'entretien n° 2 (modèle « technique-spécialiste », MTS) et éléments de réponses	XXI
Annexe 5 : Sources juridiques	XXIV
7. Déclaration d'authenticité	XXVII
8. Consentement pour la publication	XXVIII

Liste des tableaux

Tableau 1 : Objectifs et démarche du travail	7
Tableau 2 : Schéma de la RPT	11
Tableau 3 : Cadre légal général de la PS	27
Tableau 4 : Offre de prestations de PS du canton de Berne pour les enfants sourds	34
Tableau 5 : Offre de prestations de PS du canton de Fribourg pour les enfants sourds	40
Tableau 6 : Offre de prestations de PS du canton de Soleure pour les enfants sourds	45
Tableau 7 : Offre de prestations de PS du canton de Vaud pour les enfants sourds	50
Tableau 8 : Comparaison des offres de prestations cantonales (BE-FR-SO-VD)	62
Tableau 9 : Comparaison des offres de prestations indirectes (BE-FR-SO-VD)	64
Tableau 10 : Comparaison des offres de prestations directes centrales (BE-FR-SO-VD)	66
Tableau 11 : Schéma du modèle de Balanced Scorecard	88
Tableau 12 : Modèle de Balanced Scorecard pour le domaine de la PS	90
Tableau 13 : Classement des écoles spécialisées (BE-FR-SO-VD)	93
Tableau 14 : Exemple d'une perspective du BSC pour l'ECES	94
Tableau 15 : Exemple d'une perspective du BSC pour le SESAF	95

Liste des abréviations

AI	Assurance invalidité
al.	Alinéa
Art.	Article
BE	Canton de Berne
BIAP	Bureau international d'audiophonologie
BSC	Balanced Scorecard
C-PS	Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CF	Conseil fédéral
CIF	Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
COMOF	Comment maîtriser l'augmentation de l'offre en pédagogie spécialisée
ConCan	Concept cantonal de pédagogie spécialisée
CooS	Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire
CSPS	Centre suisse de pédagogie spécialisée
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (Vaud)
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire (Vaud)
DICS	Département de l'Instruction publique, de la culture et du sport (Fribourg)
DINS	Département de l'Instruction publique (Berne)
DSAP	Département de la santé publique et de la prévoyance sociale (Berne)
ECES	Ecole cantonale pour enfants sourds (Vaud)
ES	Ecole spécialisée
FR	Canton de Fribourg
HarmoS	Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
HEP	Haute école pédagogique
HSM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (Berne)
IL	Individuelle Leistungen (Abteilung des VSA, Soleure)
ISJ	Institut Saint-Joseph (Fribourg)
LAI	Loi sur l'assurance invalidité
LEO	Loi sur l'enseignement obligatoire (Vaud)
let.	Lettre
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés
LHES	Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées

LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides
LPC	Langage parlé-complété
LPS	Projet de loi sur la pédagogie spécialisée
LS	Langue des signes
MAO	Mesure d'aide ordinaire
MAR	Mesure d'aide renforcée
MPS	Mesure de pédagogie spécialisée
MPT	Mesure pédago-thérapeutique (logopédie et psychomotricité)
NPF	Nouvelle péréquation financière (péréquation au sens strict)
OECE	Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (Vaud)
OES	Office de l'enseignement spécialisé (Vaud)
OGR	Organisations- und Geschäftsreglement (du HSM)
OMPP	Ordonnance du 19 septembre 2007 régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école obligatoire (Berne)
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPAH	Office pour les personnes âgées et handicapées (Berne)
OVSG	Ordonnance d'exécution de la VSG (Soleure)
PES	Procédure d'évaluation standardisée
PS	Pédagogie spécialisée
Pt.	Point
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons
RT	Répartition des tâches (péréquation au sens large)
SEnOA	Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (Fribourg)
SEnOF	Service de l'enseignement obligatoire de langue française (Fribourg)
SESAF	Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (Vaud)
SESAM	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (Fribourg)
SO	Canton de Soleure
SPD	Service de psychologie scolaire (Schulpsychologischen Dienst, Soleure)
SPS	Soutien pédagogique spécialisé
VD	Canton de Vaud
VSA	Office de l'école obligatoire (Volksschulamt, Soleure)
VSG	Volksschulgesetz (Soleure)
ZKSK	Centre pour les enfants handicapés physiques et sensoriels (Zentrum für körper- und sinnesbehinderte Kinder, Soleure)

Liste des annexes

Annexe 1: Bibliographie	XI
Annexe 2: Informations sur les personnes interviewées	XVII
Annexe 3: Guide d'entretien n° 1 (modèle « politico-administratif », MPA) et éléments de réponses	XVIII
Annexe 4: Guide d'entretien n°2 (modèle « technique-spécialiste », MTS) et éléments de réponses	XXI
Annexe 5: Sources juridiques	XXIV

1 Introduction

1.1 Situation initiale et problématique

Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons (RPT), la pédagogie spécialisée est devenue partie intégrante des politiques publiques cantonales (art. 62, al. 3 Cst; PFCC). Avec la RPT, qui modifie de nombreuses dispositions constitutionnelles, les cantons portent dorénavant seuls la responsabilité des systèmes de pédagogie spécialisée, tant aux niveaux formels et techniques qu'au niveau financier. La Confédération, qui cofinçait et co-réglementait la pédagogie spécialisée (PS) par l'intermédiaire de l'assurance invalidité (AI), s'est ainsi retirée du système.

Formellement, les cantons disposaient de trois ans afin d'élaborer des concepts et des stratégies pour assurer cette cantonalisation. Pendant cette période de transition, et de fait, tant qu'ils ne disposent pas de stratégies concrètes, les cantons ont l'obligation de fournir les anciennes prestations de l'AI (art. 197, ch. 3), et sont donc tenus de garantir une offre minimale. Enfin, les divers concepts cantonaux devaient prendre la forme d'une loi cantonale (Carnal, 2014, p. 234).

Du point de vue financier, les cantons se retrouvent quasiment seuls pour financer l'intégralité du système. L'AI se retire du financement de la PS: avec la RPT, toutes les anciennes prestations collectives de l'AI, mais aussi les prestations individuelles dans le domaine de l'éducation spécialisée sont désormais cantonalisées. Il s'agit ici de dépenses dépassant deux milliards et demi de francs pour 2008 (Capraro, 2007, p. 252), dépenses que les cantons doivent internaliser.

Techniquement, les cantons doivent assurer la qualité de toutes les prestations relatives à la PS, mais aussi le développement de celles-ci. Par conséquent, ces instances doivent se soucier de la formation et de la mobilisation du savoir technique. Chaque canton doit pouvoir mettre à disposition suffisamment de personnel qualifié et de matériel de qualité pour garantir un système optimal.

Etant donné le défi que représente la cantonalisation de la PS, mais aussi pour éviter un « tourisme des personnes handicapées » (Diethelm, 2011, p. 7) en raison de divergences cantonales trop importantes, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction

publique (CDIP) a développé l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (Concordat sur la PS, C-PS). Cet accord poursuit alors deux objectifs principaux: l'utilisation d'instruments communs ainsi que la détermination d'une offre de base commune. Le Concordat est entré en vigueur après sa dixième ratification, le 1er janvier 2011. Dans le même temps, la période de transition de la RPT prenait fin.

Le Concordat, qui se veut être un élément central de l'organisation de la PS, ne garantit en aucun cas l'uniformité des mesures renforcées (Broder, 2011, p. 17), ni même une collaboration intercantonale accrue; la Confédération ne pouvant pas, suite à la demande des cantons signataires, donner force obligatoire à cet Accord, ni obliger certains cantons à y adhérer (art. 48a Cst)¹.

Malgré des efforts d'harmonisation, la PS s'inscrit donc aujourd'hui dans vingt-six systèmes cantonaux différents, ce qui conduit à une organisation de l'offre différente, mais aussi à un accompagnement différencié des enfants (Carnal, 2014, p. 238). En effet, d'« énormes différences (...) existent au niveau cantonal et régional en termes d'offres de pédagogie spécialisée » (Diethelm, 2011, p. 6), et particulièrement en ce qui concerne les ressources à disposition (Moser Opitz, 2011, p. 9). Si de telles différences existent, une question évidente vient alors à l'esprit: quel canton se révèle comme ayant les meilleurs outils pour garantir une éducation optimale des enfants et des jeunes handicapés? Ce travail propose justement d'organiser la problématique qui y est liée.

1.2 Délimitations, interrogations et objectifs du travail

Une étude complète dans le domaine de la PS devrait évaluer toutes les prestations, dans chaque canton et pour tous les types de handicaps. Une telle étude exigerait cependant des moyens extrêmement importants. Pour cette raison, les recherches ont dû être délimitées clairement. Ainsi, dans ce travail, l'analyse sera concentrée sur l'organisation post-RPT de la pédagogie spécialisée pour les enfants sourds et malentendants dans quatre cantons.

Concernant le handicap, le choix de la surdité comme objet de recherche se justifie par plusieurs raisons. Ces motifs seront énoncés ultérieurement, mais deux raisons principales peuvent déjà être données ici. Tout d'abord, les enfants et jeunes sourds, contrairement aux handicapés mentaux, possèdent une intelligence ordinaire, ce qui leur donne plus de chance

¹ Concernant la PS, seuls des points relevant de l'article 62, al. 4 Cst tombent dans le domaine d'application de l'art. 48a Cst (déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions).

d'atteindre les objectifs scolaires normalement attendus (Bertrand et al., 2011, p. 36; Eap et al., 2009, p. 2; Maradan, 2010, p. 23-24). Ainsi, les possibilités d'intégration dans l'école régulière, mais aussi les probabilités de succès scolaire d'un jeune sourd sont, par exemple, plus élevées que celles d'un jeune aveugle, étant donné que l'apprentissage à l'école repose essentiellement sur la lecture et l'écriture, ou encore que celles d'un jeune handicapé mental. Les besoins particuliers de l'enfant sourd résultent avant tout d'un déficit de communication, et non d'un déficit d'intelligence. Le but de l'intégration, comme principe de base de la PS après l'introduction de la RPT (art. 2 C-PS; art. 20, al. 2 LHand), est alors plus réaliste et applicable pour les autorités cantonales.

Une seconde raison repose sur le fait que la surdité et l'éducation partagent une longue histoire commune. En 1811 déjà, à Yverdon-les-Bains (VD), naissait le premier institut de Suisse pour les enfants sourds-muets² (Landolt, 2006, p. 176). Cela signifie que certains cantons disposent de beaucoup d'expérience et de références dans le domaine de la PS pour les enfants sourds et malentendants, mais aussi par rapport à l'organisation d'un système scolaire intégratif. « L'expérience constitue un facteur important dans la mise en œuvre de l'enseignement intégratif » (Moser Opitz, 2011, p. 9), mais aussi un élément central pour le développement de « meilleures pratiques »³. Cette relation continue, entre l'éducation et la surdité, reflète également la présence régulière d'une « masse critique » d'enfants sourds et malentendants requérant des besoins particuliers. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, si les surdités prénatales, périnatales et postnatales sont additionnées, jusqu'à cinq enfants sur mille naissent ou deviennent sourds. La stabilité de cette masse critique à travers le temps permet de pouvoir tirer des conclusions générales quant aux différents systèmes de PS, mais surtout, justifie un développement ininterrompu des prestations de PS liées à ce handicap.

En ce qui concerne le choix des cantons, ce travail traitera des cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Vaud. Trois critères ont conduit à ce choix: le nombre d'habitants (en pour-cent de la population suisse), la langue officielle et l'état de la procédure d'adhésion au C-PS. Ainsi, le canton de Berne représentera dans cette étude un grand canton bilingue (12,3 % de la population suisse), qui n'a pas adhéré à l'accord intercantonal. Le canton de Vaud

² Il s'agit de la deuxième institution pour enfants handicapés en Suisse (Landolt, 2006, p. 176), fondée par J.H Pestalozzi et J.K Naef (voir: URL: <http://www.centrepestalozzi.ch/index.php?id=340>, 25.05.2015). Selon le Centre Pestalozzi, la date exacte serait d'ailleurs 1813.

³ « Best practices » sous sa forme anglaise. « Il a été conclu qu'une meilleure pratique serait une stratégie, une approche, une méthode, un outil ou une technique qui aiderait de façon particulièrement efficace une organisation à atteindre ses objectifs (...) Serait également considérée comme étant une meilleure pratique celle qui devrait s'avérer utile à d'autres organisations » (Performance Management Network Inc., 1999, p. 5).

représentera un grand canton romand (9,2 %), dans lequel le C-PS est en vigueur⁴. Le canton de Fribourg est un canton bilingue moyennement grand (3,65 %), lequel a également adhéré au Concordat⁵. Enfin, le canton de Soleure, qui n'a pas ratifié le C-PS, représente un canton germanophone moyennement grand (3,21 %)⁶.

Le cadre du travail étant connu, il s'agit désormais de déterminer les objectifs. Suivant les différentes interrogations auxquelles cette étude tente de répondre, trois objectifs centraux ont été fixés. Premièrement, la structure et l'organisation de la PS seront observées dans les quatre cantons; comment sont organisés les systèmes et les différentes ressources - droit, savoir et argent - dans les cantons, et quelles différences existe-t-il entre eux? Deuxièmement, l'attitude des établissements spécialisés publics pour les enfants sourds et malentendants sera analysée; quelle vision les écoles spécialisées ont-elles de leur rôle, et quelles structures proposent-elles, pour mettre en œuvre, entre autres⁷, le principe de l'intégration dans l'école régulière? Enfin, il s'agira d'élaborer un instrument de management capable d'évaluer et de comparer la performance des quatre cantons dans leur mission d'éducation et de formation des enfants sourds et malentendants, laquelle est avant tout exécutée par les écoles spécialisées, mais surtout de servir de base à la définition de stratégies de PS et de déterminer les objectifs et les moyens nécessaires à leur opérationnalisation; comment ces écoles sont-elles organisées pour mener à bien la politique cantonale de PS, quels objectifs stratégiques parviennent-elles à atteindre dans ce domaine, dans quelle mesure, et comment peuvent-elles améliorer leur performance?

Un aperçu clair de la structure et de l'organisation de la PS dans les cantons de Berne, Vaud, Fribourg et Soleure sera donc établi dans ce travail. Les stratégies, instruments et prestations des écoles spécialisées pour les enfants sourds et malentendants seront exposés. Enfin, ce travail fournira donc un outil ayant la capacité de fournir une indication quant à la performance des quatre cantons dans la réalisation de leur mandat de PS, mais pouvant

⁴ Adhésion le 26 mai 2009.

⁵ Adhésion le 16 décembre 2009.

⁶ Les données statistiques de ce paragraphe proviennent de l'Office fédéral de la statistique, plus précisément de la Statistique de la population et des ménages (STATPOP) de 2013, dans la rubrique « Population résidente permanente et non permanente selon le canton, le sexe, l'état civil et l'âge ». URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.html>, 18.04.2015.

⁷ D'autres principes doivent également être appliqués, comme le principe de la gratuité et celui de la prise en charge de 0 à 20 ans.

également servir à la définition de stratégies efficaces, et collaborer ainsi à construire cette performance.

Ce travail peut également apporter une contribution à la Recherche dans le domaine de la PS, particulièrement parce que les données manquent dans ce secteur (Alber & Tièche Christinat, 2011, p. 2; Broder, 2011, p 15), et d'autant plus en ce qui concerne des données comparatives entre cantons de langue officielle différente. Aussi, la réorganisation de l'enseignement spécialisé dans les cantons depuis la RPT étant encore un processus en cours, de nombreuses informations se forment et s'officialisent jour après jour; une collecte systématique des données n'étant pas organisée, ce travail contribuera au moins à rassembler une certaine quantité d'informations concernant les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Vaud pour l'année 2015.

Il y a quelque temps encore, il aurait été prématuré de mener une étude de ce type (Moser Opitz, 2011, p. 10), mais aujourd'hui, quatre ans après la fin de la période de transition de la RPT et l'entrée en vigueur du C-PS, la période est propice pour mener un tel travail.

1.3 Méthode

Pour mener cette étude qualitative, il s'agit avant tout de conduire des interviews. A côté de cela, des sources primaires et secondaires seront nécessairement utilisées. La procédure suivie pour ce travail est la suivante.

Pour atteindre les deux premiers objectifs (analyse des structures et des offres cantonales de PS, analyse de l'attitude des établissements spécialisés pour enfants sourds et malentendants), des interviews ont été menés avec différents responsables des départements cantonaux concernés. Différentes lois et documents légaux ont été consultés, et les concepts cantonaux de PS, mais aussi le Concordat par exemple, longuement analysés. Pour atteindre les deux derniers objectifs (analyse de l'attitude des établissements spécialisés pour enfants sourds et malentendants, élaboration et application d'un instrument de performance), des interviews ont été conduits avec les différents responsables des écoles cantonales spécialisées pour ce type de handicap. On remarquera ici que tous les interviews sont utiles pour atteindre le deuxième objectif. Il s'agit ainsi de récolter des avis différents quant à l'avenir et au rôle des écoles spécialisées⁸. En ce qui concerne le dernier objectif (élaboration et application d'un

⁸ Concernant les interviews, ceux-ci ont tous été enregistrés sur support audio. Les retranscriptions ne sont pas jointes au travail (car confidentielles), mais peuvent bien entendu être disponibles sur demande.

instrument de performance), il s'agit d'employer, mais surtout de construire, un instrument de mesure particulier.

Un modèle de « Balanced Scorecard » (BSC) sera alors élaboré dans ce travail. Développé par Kaplan et Norton (1992, cit. dans Thom & Ritz, 2013, p. 161) pour le secteur privé, et adapté pour le secteur public par Scherer (2002, p. 19), Thom et Ritz (2013, p. 164), cet outil s'adapte particulièrement bien au but recherché. En effet, le BSC est un outil qui permet, grâce à une « perspective de direction équilibrée et généralisée » (Thom & Ritz, 2013, p. 162) de tenir compte de tous les objectifs essentiels au bon fonctionnement d'une organisation, et donc relatifs à sa performance. Dans le cas d'établissements en charge de l'éducation d'enfants handicapés, une conduite unidimensionnelle, basée sur des indicateurs financiers exclusivement, n'est pas satisfaisante; le pilotage efficace des écoles spécialisées requiert la prise en compte d'objectifs d'un autre ordre. En combinant quatre différentes perspectives stratégiques⁹, le BSC a l'avantage d'englober les objectifs formels et matériels¹⁰ que les institutions publiques (Thom & Ritz, 2013, p. 163) de PS doivent atteindre. Cet instrument peut donc autant servir à mesurer la performance d'organisations à un moment donné qu'à faire ressortir les facteurs-clé de succès d'une mission, et ainsi servir à la formulation de nouvelles stratégies. En ce qui concerne la construction de cet instrument, les avis divergent quant au nombre et au type d'informations (indicateurs) devant y être insérées (Choffel & Meyssonier, 2005, p. 71-72). Il a cependant été décidé, pour ce travail, de se tenir à mi-chemin entre les visions qui considèrent le BSC comme une « représentation synthétique composée d'un nombre limité » d'informations ou au contraire comme une « carte détaillée composée d'un nombre important d'indicateurs » (Choffel & Meyssonier, 2005, p. 72). Autrement dit, il s'agit de développer un modèle de BSC comportant une cinquantaine d'indicateurs, soit une douzaine par perspective. Si cette somme paraît importante pour un BSC, il s'agit de préciser que le modèle développé dans ce travail représentera un idéal-type de BSC, duquel peuvent être soustrait, par la suite, un certain nombre d'informations. Il faut également être conscient que le nombre et la nature des indicateurs de performance dépend de la situation particulière de chaque organisation et de sa stratégie. Aussi, en introduisant une cinquantaine d'indicateurs pour le modèle développé, il est possible de mesurer beaucoup de

⁹ « Economicité et légalité », « orientation effets et groupes d'ayants droit », « processus administratif interne » et « apprentissage et développement » (Thom & Ritz, 2013, p. 164).

¹⁰ Selon Thom et Ritz, les objectifs formels correspondent par exemple à la « rentabilité, liquidité, sécurité » et les objectifs matériels se rapportent plus à des « objectifs sociaux (...), économiques (...) ainsi qu'écologiques » (2013, p. 163).

points stratégiques, mais pas tous; le BSC ne doit pas chercher à tout mesurer, notamment parce que cela le rend trop complexe, mais surtout parce que cela représente un obstacle à son implémentation dans le secteur public (Smith, 2012).

Pour définir des indicateurs pertinents, qui impliquent l'existence d'une mission particulière et de visions stratégiques précises, la connaissance des structures, des offres ainsi que le savoir des professionnels est indispensable, et pour cette raison, les interviews, les bases légales et les analyses des deux premiers objectifs seront nécessaires à la construction du modèle de BSC.

1.4 Plan du travail

La présente étude se déroulera en trois parties. Avant de se pencher directement sur les objectifs qui nous préoccupent, une première étape obligatoire consistera à poser le cadre légal, théorique et conceptuel qui s'applique à notre sujet, afin de saisir et d'analyser correctement les différents enjeux organisationnels. Dans la deuxième partie, il s'agira de répondre au deux premiers objectifs de ce travail. Une comparaison de l'organisation et des offres cantonales de PS sera effectuée, et différentes positions quant à l'attitude des établissements spécialisés seront observées. Enfin, dans la dernière partie, un modèle de BSC sera construit et appliqué aux quatre établissements principalement en charge du handicap de la surdité dans leur canton respectif, afin d'obtenir un résultat momentané de leurs performances dans la réalisation de la mission de PS, mais aussi de fournir une base solide à la prise de décision.

Tableau 1: Objectifs et démarche de travail

	OBJECTIF 0	OBJECTIF 1	OBJECTIF2	OBJECTIF 3
ANALYSE...	... les notions fondamentales relatives à la PS et son organisation.	... la structure et l'organisation de la PS dans les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Vaud.	... l'attitude des établissements spécialisés publics pour les enfants sourds et malentendants face aux défis centraux de la PS.	... la performance des quatre cantons, au travers de leurs écoles publiques spécialisées, à remplir le mandat de PS pour les enfants sourds.
QUESTIONS DIRECTRICES	Quel est l'impact de la RPT sur la PS? Quelles sont les particularités de la surdité?	Comment sont organisés les systèmes et les différentes ressources dans les quatre cantons, et quelles différences existe-t-il entre eux?	Quelle vision ont les écoles spécialisées de leur rôle, et quelles structures proposent-elles, pour mettre en œuvre, entre autres, le principe de l'intégration dans l'école régulière?	Comment sont organisées ces écoles pour mener à bien la politique cantonale de PS, quels objectifs stratégiques parviennent-elles à atteindre dans ce domaine, dans quelle mesure, et comment améliorer leur performance ?
METHODE	<ul style="list-style-type: none"> • Consultation de sources secondaires • Interviews avec responsables de l'administration concernée 	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews avec responsables de l'administration concernée • Consultation de lois et documents légaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews avec responsables de l'administration concernée • Interviews avec les différents responsables des écoles spécialisées • Consultation de lois et documents légaux • Consultation de sources secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews avec responsables de l'administration concernée • Interviews avec les différents responsables des écoles spécialisées • Consultation de lois et documents légaux • Consultation de sources secondaires • Construction et application d'un modèle de BSC
PLAN	Partie 2	Partie 3	Partie 3	Partie 4

2 **Cadre théorique, conceptuel et juridique**

Cette première partie abordera les thèmes centraux qui encadrent actuellement l'éducation des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers, dont les enfants sourds font partie. Les bases légales applicables seront également retracées et exposées. Il s'agit de saisir correctement tous les enjeux liés à l'organisation de la PS pour les enfants sourds et malentendants, et de clarifier certains principes appliqués et recherchés dans ce domaine.

2.1 **La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons (RPT)**

Le premier cadre qui s'applique autour de la PS est la RPT, puisqu'elle symbolise le point de départ de la réorganisation du système de PS en Suisse. Suite à cette réforme, un seul et unique système de prise en charge des enfants handicapés ayant des besoins éducatifs particuliers a été remplacé par vingt-six systèmes cantonaux différents. Cette cantonalisation a provoqué des modifications importantes, notamment en ce qui concerne la procédure d'accès aux prestations de PS, mais aussi des divergences de traitement, étant donné la singularité de chaque canton.

Il s'agit donc ici de se pencher sur la nature et les instruments de la RPT, afin de comprendre les origines et le fonctionnement du système actuel de PS.

2.1.1 **Nature de la RPT**

La RPT touche au fédéralisme suisse; c'est une réforme institutionnelle, qui a modifié d'un seul coup vingt-sept articles de la Constitution (Vatter, 2014, p. 434; [RO 2007 5765](#)).

Au début des années 90, les cantons et la Confédération commencèrent à se concerter au sujet d'un nouveau système de péréquation, car le système de l'époque révélait trop de lacunes et d'inefficience. Quatre problèmes majeurs motivaient une nouvelle péréquation. Tout d'abord, un trop grand centralisme se développait: la part des subventions affectées ne faisait qu'augmenter, et, de facto, la marge de manœuvre des cantons s'amenuisait (Ladner, 2013), les rendant plus dépendants envers la Confédération (Vatter, 2014, p. 432). Ensuite, le système de subvention lui-même était inefficace, car il assemblait de manière maladroite les fonctions

incitatives et redistributives du subventionnement (Ladner, 2013). Troisièmement, suite au développement de l'Etat fédéral depuis les années 50, de nombreuses tâches restaient enchevêtrées, ce qui rendait compliqué l'identification de responsables, mais aussi la clarté des transferts financiers (Vatter, 2014, p. 432). Enfin, les mesures pour réduire les disparités entre les cantons n'étaient pas suffisantes, et ces derniers ne disposaient toujours pas d'instruments pour une collaboration intercantonale efficace (Ladner, 2013). Tous ces problèmes nuisaient finalement aux citoyens, puisque non seulement les décideurs de leurs prestations quotidiennes étaient éloignés, mais aussi parce l'argent était en partie inefficacement utilisé.

La RPT devait donc avant tout redonner de l'influence et assurer une plus grande marge de manœuvre aux cantons, et également permettre à la Confédération de se recentrer sur les tâches d'intérêt national (DFF & CdC, 2007, p. 9). A côté de cela, elle devait garantir un découpage strict des tâches entre les différents niveaux étatiques et une collaboration plus importante entre les cantons. D'après le DFF et la CdC, la RPT visait trois objectifs centraux: « l'efficacité dans l'accomplissement des tâches, l'économicité des prestations étatiques » et « la réduction des disparités cantonales » (DFF & CdC, 2007, p. 1; art. 135, al. 2, let. a Cst).

2.1.2 Instruments de la RPT

Pour atteindre ces objectifs, la RPT joue sur deux tableaux: celui des finances publiques et celui des tâches publiques.

Sur le plan des finances publiques, la nouvelle péréquation financière (NPF, péréquation au sens strict) met en place deux instruments principaux: la péréquation des ressources et la compensation des charges (Ladner, 2013; DFF & CdC, 2007, p. 10). Le traitement des ressources et des charges est désormais clairement séparé. La péréquation des ressources vise à attribuer un standard de ressources à tous les cantons¹¹, afin de leur garantir d'une part une marge de manœuvre plus grande, d'autre part dans le but de réduire l'écart de la capacité financière¹² des cantons (Vatter, 2014, p. 434; DFF & CdC, 2007, p. 10). La compensation des charges, en tant que péréquation strictement verticale, a pour objectif de compenser le surplus

¹¹ Le but étant que « chaque canton dispose, après péréquation, d'un volume de fonds propres équivalant au minimum à 85 % de la moyenne suisse » (DFF & CdC, 2007, p. 14).

¹² L'indice de capacité financière considère dorénavant les ressources disponibles par habitant avant les impôts (Ladner, 2013).

de charges auxquelles font face certains cantons, de par leur situation géo-topographique mais aussi socio-démographique (Vatter, 2014, p. 434; Ladner, 2013). En parallèle, un « fonds de compensation pour les cas de rigueur », financé à 1/3 par les cantons et aux 2/3 par la Confédération, a été constitué pour faciliter le passage au nouveau régime de péréquation; la durée maximale prévue pour l'emploi de ce fonds est de vingt-huit ans. Il s'agit d'un véritable fonds « politique », car celui-ci n'est pas indexé, et perd donc en valeur réelle. Ce fonds semble donc être un compromis pour que la totalité des cantons acceptent la RPT; il doit servir à garantir qu'aucun canton ne sera un « perdant » de la réforme.

Sur le plan des tâches publiques, la répartition des tâches (RT, péréquation au sens large) fonctionne grâce à trois outils centraux: le désenchevêtrement des tâches et de leur financement, la rationalisation des tâches communes et le renforcement de la collaboration intercantonale (Ladner, 2013; DFF & CdC, 2007, p. 10). Les fonctions et missions sont désormais clairement réparties, les cantons bénéficient davantage de subventions globales ciblées, et un nouveau cadre permet un travail intercantonal efficace.

Le désenchevêtrement des tâches et de leur financement vise une répartition des tâches publiques selon le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale (art. 5a et 43a Cst; Ladner, 2013). Les chevauchements de compétences sont donc supprimés et les responsabilités exclusivement définies; sur les trente et un domaines de tâches communes restants, quinze ont été cantonalisés, et la Confédération en a reçu six (Vatter, 2014, p. 434)¹³. Pour accomplir ces missions, les cantons disposent dorénavant de subventions globalisées ciblées, ce qui leur assure une marge de manoeuvre encore plus concrète, donnant également la « possibilité de négocier des objectifs communs » (Ladner, 2013). L'instrument de la rationalisation des tâches communes consiste à renouveler le cadre de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons. La Confédération distribue avant tout des subventions globales et forfaitaires, et dans certains domaines, elle les remplace par des contrats de prestations (Ladner, 2013; Vatter, 2014, p. 434). Enfin, la collaboration intercantonale est renforcée dans neuf domaines par l'introduction de la « déclaration de force obligatoire générale » et l'« obligation d'adhérer à des conventions » (art. 43a Cst) sur demande de dix-huit cantons au minimum (Vatter, 2014, p. 434). Un Accord-cadre¹⁴ régit les procédures de collaboration dans ces domaines, et consacre à nouveau les

¹³ Les domaines restants sont toujours partagés.

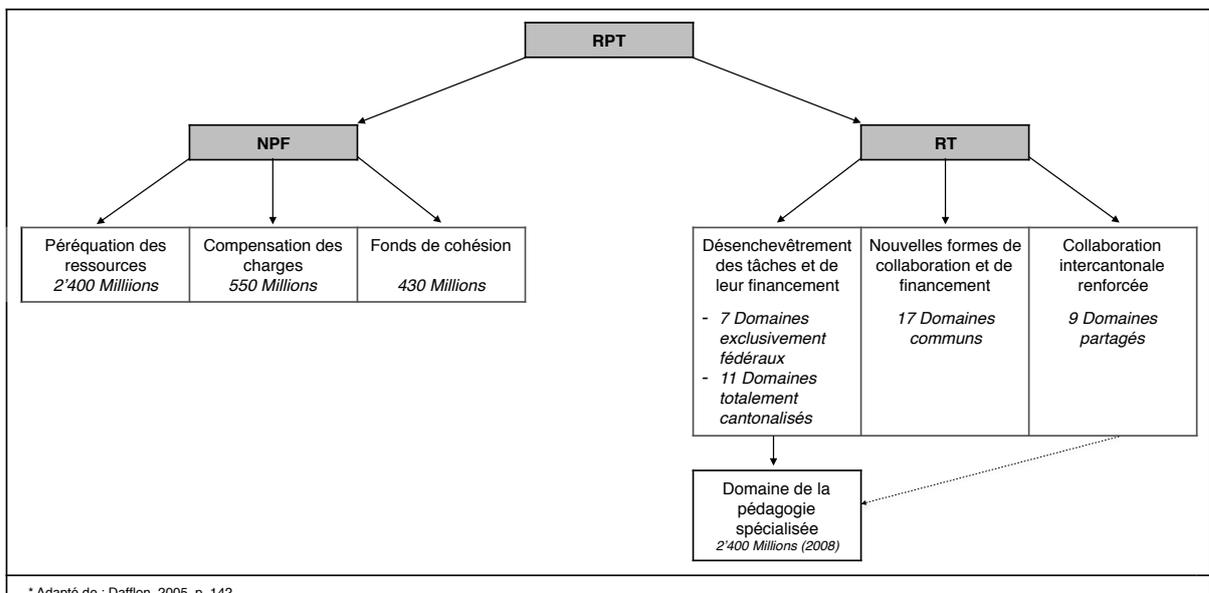
¹⁴ Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale (art. 3 ACI) comme base du système d'échange de prestations (DFF & CdC, 2007, p. 26).

La RPT est donc une réforme en profondeur, qui touche différentes conceptions du fédéralisme. Les instruments de la NPF et de la RT modernisent les dimensions socio-philosophiques, juridiques, politologiques et économiques du fédéralisme, en redéfinissant le modèle d'organisation sociale, politique et étatique de la Suisse, ainsi que les modalités d'allocation des ressources (Ladner, 2013). Les principes directeurs de cette réorganisation - subsidiarité, équivalence fiscale et subventions globales - permettent d'assurer une plus grande marge de manœuvre aux cantons et à la Confédération dans leurs tâches respectives, et contribue également à établir une meilleure correspondance entre les besoins des citoyens, l'utilisation de leur argent et les prestations fournies. Les effets de la RPT doivent donc se faire sentir tant au niveau fédéral et cantonal qu'au niveau du citoyen (DFF & CdC, 2007, p. 9).

La réforme, soumise avec succès au vote populaire en 2004, entré en vigueur quatre ans plus tard¹⁵. Pour certains domaines, une période et des dispositions transitoires ont été prévues (art. 197 Cst; RO 2007 5765).

Tableau 2 : Schéma de la RPT*



¹⁵ Pour être précis, la RPT est formée de trois paquets (modifications constitutionnelles, adaptations des lois et dotation des instruments de péréquation). C'est le premier paquet qui a été voté en 2004. Les deux autres paquets ont été approuvés par les Chambres fédérales, respectivement en 2006 et en 2007.

2.2 La pédagogie spécialisée (PS)

La pédagogie spécialisée est le domaine qui encadre directement l'éducation et la formation des enfants et des jeunes avec des besoins particuliers, dont font partie les handicapés. Le système de PS a subi d'importantes modifications avec la RPT, tant d'un point de vue conceptuel et organisationnel que financier; la PS est l'un des quinze domaines à avoir été cantonalisé.

Il s'agit ici de définir les principes généraux de la PS et de saisir les modifications essentielles apportées dans ce domaine, suite à la RPT.

2.2.1 Principes généraux

La PS « s'efforce de faire en sorte que les personnes de tout âge ayant des besoins éducatifs particuliers, de quelque type et degré que ce soit, bénéficient d'une éducation et d'une formation adaptées (...), dispensées par du personnel spécialisé disposant d'une formation adéquate » (CDIP, 2007a, p. 4). Elle comprend des mesures de conseil et de soutien, des mesures pédaogo-thérapeutiques (psychologie, logopédie et psychomotricité, MPT¹⁶) et des mesures d'enseignement spécialisé.

Une nuance doit être faite ici entre la PS et l'enseignement spécialisé, qui est une offre de PS, « à même de couvrir les besoins éducatifs particuliers d'un enfant ou d'un jeune, en particulier lorsque celui-ci se trouve en situation de handicap » (CDIP, 2007a, p. 2). Ces deux notions sont très proches, mais ne doivent pas être confondues. L'ES se réfère à la perspective de la scolarité¹⁷, alors que la PS tend à soutenir l'enfant pendant toute sa jeunesse, qu'il soit scolarisé ou non, et dans de multiples circonstances. Ainsi, la PS vise, « pour les personnes concernées, le développement optimal de leur personnalité, de leur autonomie, de leur intégration sociale et de leur participation à la société » (CDIP, 2007a, p. 4).

La plupart des mesures de PS sont directes, d'autres sont indirectes. Autrement dit, la majorité des prestations dans le domaine de la PS visent directement l'enfant ayant des besoins particuliers, mais certaines prestations s'adressent également à l'entourage de l'enfant,

¹⁶ En englobant la psychologie dans les mesures pédaogo-thérapeutiques, une simplification est effectuée dans ce travail.

¹⁷ L'ES comme synonyme de « formation scolaire spéciale » ou encore de « scolarisation spécialisée » (CDIP, 2007a, p. 2). Le vocabulaire allemand marque mieux la nuance entre la PS et l'ES, puisque le premier se traduit par « Sonderpädagogik » et le second par « Sonderschulung ».

notamment à ses parents (détenteur de l'autorité parentale) et aux enseignants de l'« école ordinaire » (CDIP, 2007a, p. 2).

Une deuxième distinction doit être établie en ce qui concerne l'école ordinaire, qui représente tout « établissement scolaire de la scolarité obligatoire, dans lequel les élèves sont répartis dans des classes ordinaires » et l'« école spécialisée », qui est un « établissement scolaire de la scolarité obligatoire, spécialisé pour des formes spécifiques de handicap ou des difficultés spécifiques d'apprentissage ou de comportement » (CDIP, 2007a, p. 2). Cette distinction, aussi évidente soit-elle, amène cependant à une troisième distinction essentielle dans le domaine de la PS, à savoir la différence entre une formation intégrative ou séparative de l'enfant à besoins éducatifs particuliers.

L'« intégration scolaire » désigne le fait d'intégrer les enfants avec des besoins particuliers dans des classes de l'école ordinaire, à temps plein ou à temps partiel, et grâce à des mesures de PS¹⁸, alors qu'une scolarisation séparative indique que l'enfant accomplit sa scolarité exclusivement au sein d'écoles spécialisées. Ce thème, qui « relève de l'éthique et des valeurs »¹⁹, est un sujet délicat, qui a suivi une lente évolution. C'est seulement après une première étape, laquelle consistait à reconnaître que tous les enfants et jeunes à besoins éducatifs particuliers, notamment les handicapés, avaient droit à une formation²⁰, qu'a pu se poser concrètement la question de leur intégration dans les écoles ordinaires. En d'autres termes, la réflexion sur l'intégration scolaire ne s'est faite qu'à partir du moment où le secteur public a garanti l'éducation et la formation de ces jeunes, puisque ces deux aspects de leur existence étaient alors jusque-là pris en charge de manière séparative par le secteur privé²¹. Le développement de ce droit à l'intégration scolaire a demandé du temps, pour les jeunes handicapés surtout, si on considère le temps qui s'est écoulé entre 1810, date de la fondation du premier institut spécialisé privé de Suisse²² (Landolt, 2006, p. 176), puis 1959, date du

¹⁸ Cette définition reprend celle faite par le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS). URL: <http://www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Pdagogie-spcialise-scolaire/Intgration-scolaire/Antwort-3/page34014.aspx>, 26.05.2015. Synonyme d'« enseignement intégratif ».

¹⁹ Selon le CSPS. URL: <http://www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Pdagogie-spcialise-scolaire/Intgration-scolaire/Antwort-4/page34016.aspx>, 26.05.2015.

²⁰ Il a fallu de nombreuses décennies pour que l'enfant à besoins éducatifs particuliers, et notamment l'enfant handicapé, « puisse être considéré comme éduicable » (Le Capitaine, 2004, p. 60).

²¹ A ce titre, les congrégations religieuses ont joué un rôle central en Suisse romande, les parents et les professionnels aisés également (Maradan, 2015; Hoefflin, 2015). Voir aussi: Plate-forme Internet pour l'intégration et l'école (s.d.), *Bases légales*. URL: http://www.integrationundschule.ch/fr/?page_id=10, 26.05.2015.

²² Cet institut fut fondé à Zürich, et prenait en charge les personnes aveugles (Landolt, 2006, p. 176).

premier texte de loi sur l'AI (LAI) qui encadre la formation des jeunes handicapés, et enfin 2002, moment à partir duquel la logique intégrative est juridiquement soutenue au niveau national (art. 20, al.2 LHand). Il s'agit donc de distinguer, d'un point de vue historique et conceptuel, le droit à la formation des enfants et des jeunes ayant des besoins particuliers du droit à l'intégration scolaire de ces individus.

Ces différentes notions - ES (suivi centré sur la scolarité) et PS (accompagnement général pour l'éducation), mesures directes et indirectes, écoles ordinaires et spécialisées, séparation et intégration - font partie depuis longtemps, d'un point de vue matériel, de la nature de la PS. D'autres principes de base de la PS, dont l'organisation de l'offre et du financement, ont été modifiés ou ajoutés suite à la RPT. La partie suivante de ce travail traite justement de cette réorganisation.

2.2.2 Réorganisation du système de pédagogie spécialisée après la RPT

Suite à la RPT, la nature de la PS a subi d'importantes modifications. Avec le désenchevêtrement des tâches et de leur financement (premier instrument de la RT), la responsabilité intégrale de la PS est attribuée aux cantons, qui sont désormais responsables de définir et de fournir l'offre, mais aussi de la financer.

2.2.2.1 Modification du système de financement

Le désenchevêtrement total du financement de la PS, qui « compte parmi les opérations les plus importantes du désenchevêtrement » (Bonassi, 2007, p. 245), impliquait une cinquième révision de la LAI. Pour l'accompagnement et l'éducation des enfants et des jeunes à besoins particuliers, cette révision a eu des impacts à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, les prestations individuelles de l'AI pour la formation scolaire spécialisée ont été partiellement désenchevêtrées suite à l'abrogation de l'article 19 de la LAI (Message du CF, 2005, p. 5824-5826; HEP Vaud & CSPS, 2012, p. 25). Certaines de ces mesures, notamment les subsides pour des mesures d'éducation pendant, avant et après la période scolaire, le transport, mais aussi les MPT qui complétaient les mesures des écoles ordinaires, passent donc sous la responsabilité des cantons. A titre d'indication, ces mesures

représentaient un montant de presque quatre cent millions de francs pour l'année 2006²³ (Schnyder, 2007, p. 255).

Deuxièmement, les prestations collectives de l'AI ont subi un désenchevêtrement total (Capraro, 2007, p. 252) suite à l'abrogation des articles 19 et 73 de la LAI (Message du CF, 2005, p. 5824-5826; HEP Vaud & CSPS, 2012, p. 25). L'intégralité de ces mesures, qui s'appliquait sous la « forme de subventions pour la construction des institutions bénéficiaires d'une part (art. 73, al. 1, LAI), pour l'exploitation de celles-ci d'autre part (art. 73, al. 2, let. a, LAI) » (Message du CF, 2005, p. 5824), est désormais à la charge des cantons. A titre d'indication, ces mesures représentaient un montant avoisinant un milliard et demi de francs pour l'année 2006 (Schnyder, 2007, p. 256).

Enfin, le transfert intégral des prestations collectives touche aussi le subventionnement du personnel spécialisé. Par l'abrogation des articles 19 et 73 de la LAI, l'AI cesse de participer au financement de la formation initiale et continue du personnel spécialisé²⁴. Les cantons doivent reprendre les coûts de ces subventions, qui s'élevaient, à titre d'indication, à plus de quarante millions de francs pour l'année 2006 (Schnyder, 2007, p. 257).

La PS n'est donc plus co-réglementée et cofinancée par l'AI, comme c'était le cas depuis 1959²⁵. Le désenchevêtrement du financement de la PS passe par une nouvelle révision de l'AI, laquelle doit voir ses charges allégées de plus de deux milliards de francs en 2008, année de l'entrée en vigueur de la RPT (Capraro, 2007, p. 252).

2.2.2.2 Modifications organisationnelles

A côté du système de financement, la RPT a modifié l'organisation formelle et matérielle de la PS de différentes manières, et ce, à trois niveaux différents. Sur le plan fédéral, des modifications sont apportées pour assurer la cantonalisation de la PS, mais aussi pour confirmer certains principes de base. A l'échelon intercantonal, des mesures sont prises dans

²³ 382'000'000 CHF pour être précis (Schnyder, 2007, p. 255).

²⁴ En réalité, la Confédération participera aussi au financement de la formation du personnel spécialisé en allouant des « fonds de soutien non négligeables, conformément à la nouvelle loi sur la formation professionnelle et à la révision partielle de la loi sur les hautes écoles spécialisées » (Schnyder, 2007, p. 257). Ce sont donc les formations non incluses dans les champs d'application de ces deux lois qui devront être financées par les cantons.

²⁵ La PS était en effet déjà en partie réglementée et financée par les cantons, puisque certaines mesures relevaient de leur compétences, notamment en ce qui concerne la psychologie scolaire, mais aussi de brefs suivis pédagogiques; les actuelles mesures ordinaires, « non renforcées ». Voir CDIP (2013). *La cantonalisation de l'enseignement spécialisé: une vue d'ensemble des compétences et instruments*. URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/auszug_education_12013_f.pdf, 30.08.2015.

une tentative d'harmonisation du système de PS, notamment en ce qui concerne les procédures d'évaluation des besoins. Au niveau des cantons, des stratégies doivent être développées pour finalement être entérinées dans les législations cantonales.

A) Au niveau fédéral:

Au niveau constitutionnel, l'Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT modifie l'organisation de la PS par l'ajout d'un alinéa au sein de l'article relatif à l'instruction publique (art. 63, al. 3 Cst)²⁶. Cette disposition - « les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur vingtième anniversaire » - affirme les trois éléments suivants:

Tout d'abord, compétents pour le mandat d'instruction publique, les cantons étaient déjà responsables de fournir un enseignement de base suffisant, obligatoire et gratuit à tous les enfants (art. 62, al. 2 Cst). La nouveauté de cet alinéa ne vient pas donc pas réellement du fait que les enfants handicapés puissent bénéficier d'une formation (gratuite dans le cadre d'établissements publics), puisqu'ils font évidemment partie de « tous les enfants » (art. 62, al. 2 Cst), mais du fait que la formation spécialisée puisse éventuellement être dispensée hors des « écoles publiques » (art. 62, al. 2 Cst), et soit sous la responsabilité exclusive des cantons.

Deuxièmement, étant donné que l'enseignement de base obligatoire fourni pour tous les enfants prend généralement fin autour de l'âge de la majorité, cet alinéa précise que pour « les enfants et adolescents handicapés », la formation peut durer jusqu'à l'âge de vingt ans. Implicitement, cela signifie que la durée de l'enseignement obligatoire pour les enfants handicapés est égale à celle des enfants dits normaux, mais que celle-ci peut être prolongée, au maximum, d'environ deux ans, et doit prendre fin au vingtième anniversaire du bénéficiaire.

Enfin, cette disposition liée à l'instruction publique exprime une obligation d'instruction et de formation des enfants handicapés, et non d'éducation au sens large du terme. Il s'agit donc, par l'intermédiaire de cet alinéa, de garantir l'enseignement spécialisé avant tout, et non la PS dans son ensemble. Celle-ci est encadrée par d'autres milieux que le domaine scolaire²⁷, et doit donc être garantie par d'autres intermédiaires que l'école. Cependant, l'emploi du temps

²⁶ Une disposition transitoire (art. 197, ch. 2 Cst), liée à l'article 62 est également ajoutée à la Constitution.

²⁷ La PS est également encadrée par le domaine des institutions sociales, domaine encadré au niveau fédéral par la Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI).

d'un enfant, jusqu'à sa majorité, étant avant tout constitué de rapports avec l'école, c'est dans ce milieu-là que se joue la plus grande partie de son éducation. La PS est donc en grande partie assurée pas de l'enseignement spécialisé, et c'est ce dernier qui est garanti à l'article 62 de la Constitution.

Avec cette disposition, la catégorie des ayants droit est donc clairement établie: il s'agit de tous les enfants et jeunes handicapés habitants en Suisse, qui ont entre 0 et 20 ans. L'ensemble des mesures de formation spéciale peut donc être dispensé pendant la période scolaire, mais aussi pré- et postscolaire.

Au niveau de l'offre de prestations, mais aussi des modalités d'accès et d'évaluation, une disposition transitoire constitutionnelle indique que les cantons doivent fournir toutes les prestations garanties par l'AI en matière de formation spécialisée, au minimum pendant trois ans, jusqu'à la mise sur pied de stratégies en faveur de la formation scolaire spéciale (art. 197, ch. 2). Autrement dit, cette disposition indique, sur un horizon court, quelles seront les offres et les modalités appliquées par les cantons: jusqu'en 2011 au minimum, et sinon jusqu'à l'adoption de stratégies cantonales approuvées (art. 197, ch. 2), elles sont celles pratiquées par l'AI. Pour savoir comment se module l'organisation de la PS après cette date, il faut donc se pencher sur les législations cantonales, respectivement sur les différents concepts (ou stratégies) cantonaux. Ainsi, l'organisation de la PS s'inscrira à terme dans vingt-six systèmes cantonaux distincts. C'est justement par souci de « coordination uniforme »²⁸, pour tenter d'assurer que d'importantes différences en terme d'offre et d'accès n'existent pas entre eux, que les cantons ont élaboré le C-PS, sous la direction de la CDIP.

B) Au niveau intercantonal:

Au niveau intermédiaire, un nouveau cadre organisationnel est donc mis sur pied avec l'élaboration puis l'entrée en vigueur du C-PS en janvier 2011. Cet Accord, qui ne règlemente pas directement les mesures de PS²⁹, agit donc avant tout sur la structure et l'organisation des cantons, notamment parce qu'il détermine une série d'« instruments d'harmonisation et de coordination » (chapitre IV C-PS). Ainsi, tous les cantons concordataires ont l'obligation

²⁸ Centre suisse de pédagogie spécialisée (s.d.), *Collaboration intercantonale*. URL: <http://www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-specialise-en-Suisse/Droit-RPT/Collaboration-intercantonale/page33818.aspx>, 29.05.2015).

²⁹ Les mesures et les prestations doivent être définies au niveau cantonal, dans les stratégies (ou concepts) cantonales de formation scolaire spéciale (art. 197, ch. 2 Cst).

d'employer, dans leurs concepts et leurs législations, trois instruments communs (art. 7, al. 1 C-PS):

Premièrement, il s'agit de doter les cantons d'une terminologie uniforme (art. 7, al.1, let. a C-PS), développée dans une annexe au Concordat. Cet instrument, qui pourrait au premier abord sembler d'importance relative, joue en réalité un rôle important. En effet, « la diversité des concepts et une terminologie qui n'a rien d'unitaire nuisent considérablement à la compréhension et à la collaboration entre les cantons » (Bürli, 2005, p. 8), de surcroît dans un pays plurilingue. Cette harmonisation au niveau de la terminologie vise ainsi à garantir au mieux « la compréhension intercantonale, l'efficacité et le professionnalisme » (Bürli, 2005, p. 213). Deuxièmement, les cantons concordataires sont tenus d'appliquer « des standards de qualité uniformes pour la reconnaissance des prestataires » (art. 7, al.1, let. b C-PS); des normes minimales de qualité sont imposées aux agents d'exécution de la PS, qui doivent désormais respecter huit points³⁰ pour être reconnus et financés par les pouvoirs publics. Avec cet instrument est également assuré que la surveillance des prestataires reconnus, qui était autrefois laissée à diverses instances³¹, redevienne désormais de la compétence exclusive des cantons. Enfin, pour déterminer l'attribution des mesures, les cantons doivent utiliser un nouvel instrument, la procédure d'évaluation standardisée (art. 7, al.1, let. c, PES), et suivre une démarche stricte. En effet, toute évaluation doit dorénavant être faite par des services distincts des prestataires (art. 6, al. 3 C-PS), afin d'éviter toute auto-attribution des mesures (CDIPc, PES, 2014, p. 10).

La PES est un instrument central dans l'organisation de la PS, car en tant qu'outil de diagnostic, elle constitue « un élément essentiel de l'assurance qualité » (Bürli, 2005, p. 143), mais aussi parce qu'elle opère concrètement, lors de la détermination des besoins, le passage d'un logique d'assurance à une logique éducative (Baume-Schneider, 2011, p. 14). En effet,

³⁰ « Sont reconnus des prestataires qui:

- a) octroient des prestations en fonction du type et de l'étendue des besoins éducatifs particuliers et des handicaps du groupe-cible;
- b) assurent pour tous les enfants ou les jeunes un projet éducatif individualisé, fondé sur un diagnostic, conduit de manière continue et faisant l'objet d'une vérification régulière en regard de son efficacité;
- c) respectent les droits de l'enfant et du jeune;
- d) garantissent l'implication des titulaires de l'autorité parentale;
- e) assurent la collaboration avec d'autres professionnels impliqués;
- f) disposent des qualifications requises ou respectivement d'un personnel dont les qualifications correspondent aux prestations à fournir;
- g) assurent et développent systématiquement la qualité des prestations;
- h) disposent d'une infrastructure adaptée aux mesures offertes et répondant aux besoins des enfants et des jeunes » (CDIP, 2007b).

³¹ Notamment l'AI, les cantons et leurs inspectorats des écoles, des commissions scolaires et de surveillance (Bürli, 2005, p. 98).

cette nouvelle procédure (PES) garantit une détermination des besoins « sur la base d'objectifs de développement et de formation » (CDIPc, 2014, p. 7)³². Elle assure également, en se référant aux nouvelles classifications internationales du handicap, et notamment la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF)³³, un diagnostic effectué selon l'approche « bio-psycho-sociale » du handicap³⁴ (Bürli, 2005, p. 66). Avec ces trois instruments communs, le C-PS atteint différents niveaux organisationnels. La terminologie commune sert au niveau de la communication et du transfert d'information; les standards de qualité pour la reconnaissance des prestataires touchent à la planification et donc au pilotage de la PS; enfin, la PES, qui traite de la procédure d'évaluation et d'attribution, s'insère dans la catégorie des processus de soutien à la prise de décision.

Au-delà de ces trois outils, le Concordat introduit la notion d'« offre de base » en PS (mesures d'aide ordinaires, MAO): celle-ci comprend « (a) le conseil et le soutien, l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité, (b) des mesures de pédagogie spécialisée dans une école ordinaire ou dans une école spécialisée, ainsi que (c) la prise en charge en structures de jour ou à caractère résidentiel dans une institution de pédagogie spécialisée » (art. 4, al. 1 C-PS), mais aussi la prise en charge des frais de transports lorsque, du fait de son handicap, l'enfant ne peut se déplacer par ses propres moyens entre son domicile et le lieu de sa thérapie et/ou de sa scolarisation (art. 4, al. 2 C-PS). Lorsque des MAO ne suffisent pas pour répondre aux besoins de l'enfant, le Concordat prévoit que des « mesures d'aide renforcées » (MAR) de PS (art. 5 C-PS) puissent être entreprises. Celles-ci se caractérisent par quatre critères alternatifs et/ou cumulatifs, à savoir une longue durée et une intensité soutenue, l'intervention d'un personnel hautement qualifié ainsi que des impacts conséquents sur la vie quotidienne de l'enfant ou du jeune (art. 5, al. 2 C-PS). Ainsi, tous les enfants souffrant d'un handicap mental, physique ou sensoriel invalidant bénéficient en général de MAR, puisque des mesures brèves et ponctuelles ne sauraient suffire.

Enfin, le Concordat établit le lien avec trois autres conventions intercantionales, obligeant ainsi tous les cantons concordataires à respecter un système dans son ensemble, à suivre une même logique de prise en charge. Le C-PS renvoie d'abord au cadre particulier de la scolarisation (art. 1 C-PS), qui est défini par l'Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur

³² La détermination des besoins ne se fait donc plus seulement sur la base du handicap ou de la déficience.

³³ Elaborée par l'OMS et adoptée en 2001 (Bürli, 2005, p. 65).

³⁴ Cette approche assure une prise en compte de la déficience non seulement sous l'angle médical, mais aussi sous l'angle social (Bürli, 2005, p. 66). En d'autres termes, les besoins particuliers des personnes handicapées ne dépendent pas uniquement de leur déficience biologique, mais aussi d'un environnement inadapté; le handicap est alors aussi un « produit de la société » (Bürli, 2005, p. 58).

l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) ainsi que par le Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire (CooS). Il renvoie ensuite au domaine général des institutions sociales, encadré de son côté par la Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS). En effet, le financement de prestations de PS « fournies par des institutions (...) à caractère résidentiel ou en externat, situées hors du canton » (art. 11 C-PS) se base sur cette dernière convention.

L'organisation de la PS est donc aussi en partie modifiée par l'intermédiaire du renforcement de la collaboration intercantonale (troisième instrument de la RT), puisque ces trois Concordats traitent de tâches qui doivent être assumées en commun par les cantons, et sont en conséquence passibles d'une déclaration de force obligatoire générale ou d'une obligation d'adhérer (art. 48a, al. 1, let. b & i Cst). Le C-PS, lui, cependant, ne peut pas être soumis à un tel régime. Ainsi, pour qu'un maximum de cantons y adhère, il ne peut pas se risquer à définir de manière précise toutes les mesures et prestations, mais doit uniquement définir les principes de bases de la PS pour garantir un traitement uniforme des enfants concernés et un fonctionnement identique à l'intérieur des cantons. A ce jour, seize cantons ont adhéré au C-PS³⁵, et doivent donc observer le cadre qu'il impose dans l'élaboration de leurs stratégies (concepts), qui définissent de manière détaillée l'organisation matérielle de la PS.

C) Au niveau cantonal:

C'est au niveau des cantons que sont définis de manière précise les systèmes de PS. Les autorités compétentes, la procédure d'évaluation des besoins et d'attribution des mesures, mais aussi la nature et l'étendue des prestations doivent être fixées dans des concepts cantonaux, pour finalement, ou directement, être inscrites dans les législations cantonales respectives (Carnal, 2014, p. 234). Tant que les cantons ne disposent pas de tels concepts (lois) approuvés, ceux-ci sont tenus de maintenir les prestations de l'AI qui faisaient foi avant la RPT. Dans leur concept cependant, les cantons peuvent choisir de développer et d'ajouter de nouvelles prestations, tout comme ils peuvent décider d'en supprimer; dans une majorité de cas, ils ont opté pour une situation proche du statu-quo (Wicht, 2015).

Avant de se pencher sur ces concepts, il s'agit de mentionner que tous les cantons qui ont adhéré au C-PS ont dû mettre en œuvre les différentes mesures prévues par l'Accord, au plus tôt dès janvier 2011, au plus tard six mois après la date de leur adhésion (art. 14-15 C-PS).

³⁵ Dans l'ordre chronologique: Valais, Schaffhouse, Obwald, Genève, Lucerne, Vaud, Fribourg, Tessin, Appenzell Rhodes extérieures, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Uri, Glaris, Neuchâtel, Jura, Zürich.

Ainsi, indépendamment du fait qu'ils disposent ou non de leur propre stratégie, les seize cantons concordataires sont tous censés appliquer, par exemple, la PES et la démarche qu'elle implique: un service d'évaluation, distinct des prestataires, doit être mis sur pied, et l'autorité compétente pour l'attribution des mesures doit désigner de manière exclusive ces prestataires. L'organisation matérielle de PS peut donc prendre des formes différentes en Suisse, selon l'état de la procédure d'adhésion au C-PS et le statut des stratégies/législations cantonales. Pour tenter de synthétiser, la situation au niveau cantonal peut se décliner de quatre façons différentes. Tout d'abord, certains cantons peuvent avoir adhéré au C-PS et disposer également de leur propre concept et/ou loi. Ces cantons appliquent donc les standards du Concordat, et ne sont plus tenus d'assumer les anciennes prestations de l'AI. Il existe ensuite des cantons, qui peuvent avoir adhéré au C-PS, mais qui n'ont toujours pas de concepts approuvés par leurs autorités. Ces cantons peuvent donc déjà mettre en œuvre les obligations découlant du C-PS, mais continueront d'assumer les mêmes prestations que l'AI. Troisièmement, certains cantons n'ont pas adhéré à l'Accord, mais disposent de leur stratégie et/ou loi, qui intègre ou non des éléments du C-PS. Ces cantons n'appliquent pas le nouveau cadre et les outils du C-PS, du moins ceux qu'ils souhaitent, et ne devront pas maintenir les anciennes prestations de l'AI. Enfin, certains cantons n'ont ni adhéré au Concordat, ni développé de stratégie et/ou loi (ou alors celle-ci n'a toujours pas été approuvée par les autorités du canton). Dans ce cas, la situation est identique à la situation pré RPT.

Les concepts cantonaux représentent donc l'outil de pilotage central de la PS. Ils doivent comporter tout les éléments permettant de planifier, de fournir et d'évaluer la PS. De plus, leur contenu doit être entériné dans les législations cantonales. Etant donné l'enjeu de ces concepts, leur développement a souvent pris du temps et donné lieu à de vives discussions entre les nombreux milieux concernés; actuellement, plus de 10 ans après le succès du vote sur la RPT, certains cantons ne disposent d'aucune stratégie validée.

Suite à la RPT, le système de PS a donc subi, et continue de subir, une réorganisation importante. Sous l'effet de la cantonalisation, le modèle de financement et la structure formelle de la PS sont modifiés, et peuvent désormais prendre vingt-six formes différentes. Aussi, même si le C-PS ajoute une couche supplémentaire dans l'organisation de la PS, créant davantage de densité normative, il a le mérite de faire en sorte que la situation générale soit plus lisible quant aux procédures et aux types de prestations appliquées, mais aussi de forcer

les cantons à agir plus rapidement dans le sens voulu par la RPT³⁶. Mais le passage au régime RPT a bel et bien aboli un modèle unique de prise en charge pour la formation spéciale au niveau national, pour le remplacer par différentes formes d'organisations cantonales, provoquant ainsi une « complexification du système et (...) un traitement différencié entre les enfants et les jeunes de notre pays » (Carnal, 2014, p. 238).

Dans ce travail, il s'agit d'observer cette complexité et ces différences de prise en charge dans quatre cantons, respectivement les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et Vaud. Leurs concepts de PS seront analysés dans le chapitre 3.

2.3 La surdité³⁷

Afin de saisir au mieux les divers enjeux liés à la prise en charge éducative des enfants sourds, la nature et les particularités de ce type de handicap sont ici brièvement présentés.

2.3.1 Nature de la surdité

Sur le plan épidémiologique, la surdité congénitale (perte auditive présente à la naissance ou développée peu de temps après celle-ci) fait partie des troubles à faible prévalence, mais représente le déficit sensoriel le plus fréquent (Waridel, 2010, p. 2) . D'après la Société suisse de pédiatrie, « en comptant tous les types de déficiences auditives, un dixième de la population serait touché par des problèmes d'audition »³⁸.

D'un point de vue médical, la surdité est un handicap sensoriel. La capacité auditive d'un individu peut être, de naissance ou suite à une maladie ou un accident, altérée en partie ou totalement anéantie. Il existe donc différents degrés de déficiences auditives, chacun ayant des impacts particuliers sur le quotidien de l'individu atteint. Le Bureau international d'audiophonologie (BIAP) différencie cinq types de surdité: la surdité légère, moyenne,

³⁶ En effet, la disposition transitoire relative à la PS (art. 197, ch. 2 Cst) mentionne uniquement une période de transition de trois ans, au minimum. Les cantons n'ont donc aucune indication quant à une durée maximale de transition.

³⁷ Le terme surdité englobe ici toutes les formes de déficiences auditives. Il en sera ainsi pour le reste du travail.

³⁸ URL: <http://www.csp-szh.ch/fr/Accompagnement-020-ans/FAQ-Deficience-auditive/FAQ-Surdit-Rponse-6/page34538.aspx>, 25.05.2015.

sévère, profonde et totale (1997)³⁹. A partir d'une surdité moyenne (soit une perte d'audition de plus de quarante décibels), la perte d'audition est dite « invalidante » (OMS, 2014, p. 11). En tant que handicap sensoriel, plus précisément de l'ouïe, la surdité n'implique pas d'office un manque d'intelligence chez celui qui la subit, mais avant tout une incapacité à comprendre et se faire comprendre par son entourage sans moyens adaptés. Ainsi, si des possibilités de communiquer sont offertes aux personnes atteintes de déficience auditive, celles-ci « peuvent participer aux échanges de la même façon que les autres » (OMS, 2015)⁴⁰. Par conséquent, et comme particularité de ce handicap, une large gamme de moyens est disponible pour pallier à ce manque et tenter de faciliter la récupération de l'ouïe/du langage. Il s'agit ici de noter que, la surdité étant un handicap qui génère un « préjudice qui (...) porte à conséquence dans le domaine de la pédagogie spécialisée » (C-PS, Terminologie, p. 3), les enfants sourds bénéficient de MAR lorsque le recours à des mesures est demandé et que leur surdité est invalidante.

Par rapport à son statut juridique, la surdité est protégée sous de nombreux angles, et bénéficie de tout les droits spécifiques liés au handicap. Ces droits sont multiples, et servent à couvrir des besoins variés. En ce qui concerne la prise en charge et l'accompagnement des personnes handicapées, notamment dans leur éducation, le droit à l'intégration est un principe central. A ce titre, il convient de retenir les éléments suivants. Tout d'abord, les personnes handicapées sont protégées, par la Constitution, de toutes formes de discrimination et d'inégalité de traitement, et peuvent à ce titre jouir de mesures servant à éliminer les inégalités (art. 8 Cst). Ensuite, la Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand), dans la lignée de la Constitution, vise à éliminer les inégalités que subissent les personnes handicapées, et notamment dans le domaine de la formation (art. 3, let. f LHand). A côté de cela, la LHand confirme dans des termes explicites le principe d'intégration des handicapés, et ce tant pendant la scolarisation (art. 20, al. 2 LHand) que avant et après celle-ci (art. 1, al. 2 LHand). A ces principes de prise en charge des personnes handicapées, déjà présents avant la RPT, s'ajoute un encore un dernier cadre intégratif, fruit de la RPT: la Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). Ce cadre est cependant bien plus étroit que les deux précédents, puisqu'il s'adresse uniquement aux institutions

³⁹ BIAP (s.d.), *Recommandation 02/1 bis, Classification audiométrique des déficiences auditives*. URL: http://www.biap.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5%3Arecommandation-biap-021-bis&catid=65%3Act-2-classification-des-surdites&Itemid=19&lang=fr, 25.05.2015.

⁴⁰ OMS (2015). *Surdité et déficience auditive, Aide-mémoire N°300*. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs300/fr/>, 25.05.2015.

sociales pour personnes handicapées. Au niveau de la formation et de l'éducation des jeunes, il concerne les institutions à caractère résidentiel ainsi que les institutions accueillant des enfants en externat (art. 3 et 7, al. 2 LIPPI; art. 1 et 2 CIIS; art. 11 C-PS). Avec ces différents éléments, l'intégration des personnes handicapées, donc d'une partie des enfants et des jeunes ayant des besoins éducatifs particuliers est assurée. Ce principe doit guider les décisions et toujours être favorisé lorsque les moyens et la situation le permettent, autrement dit lorsque le principe de proportionnalité est respecté⁴¹ et que tous les acteurs concernés sont en accord.

2.3.2 Particularités de la surdité

Une première particularité de ce handicap réside donc dans le fait qu'il existe une large palette d'outils qui ont fait leur preuve dans le monde de la surdité. Des langages et des techniques ont été développés pour communiquer (la langue des signes, le langage parlé-complété et la lecture labiale), des appareils sont disponibles pour améliorer la capacité auditive (par exemple l'appareillage numérique et l'amplificateur FM) et des moyens didactiques permettent, dans le cadre de l'aide la formation, de faciliter la compréhension de l'enfant sourd (par exemple des salles insonorisées et des supports écrits). Ces instruments fonctionnent depuis de nombreuses années, et sont à même de compenser une partie importante des désavantages liés à la surdité.

Deuxièmement, étant donné la nature de ce handicap et les différents degrés de surdité, l'accompagnement et la prise en charge des personnes sourdes a pu, et peut encore, profiter de « grandes avancées technologiques et médicales » et donc d'« alternatives de plus en plus performantes » (Eap et al., 2011, p. 1). En effet, du point de vue médical, l'appareillage chirurgical (implant cochléaire), qui vient encore élargir la gamme des moyens compensatoires, permet un incroyable changement dans le monde de la surdité, et peut encore être amélioré. A cela s'ajoute un dépistage des symptômes, lui aussi de plus en plus performant et de plus en plus précoce (Bertrand et al., 2011, p. 34; Cuni-Risse, 2014, p. 46).

Une troisième particularité de la surdité, à connotation plus négative cette fois-ci, est que ce handicap peut être associé à d'autres formes de handicaps ou de maladies. On parle alors de

⁴¹ « Le tribunal ou l'autorité administrative n'ordonnent pas l'élimination de l'inégalité lorsqu'il y a disproportion entre l'avantage qui serait procuré aux personnes handicapées et notamment:

- a. la dépense qui en résulterait;
- b. l'atteinte qui serait portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine
- c. l'atteinte qui serait portée à la sécurité du trafic ou de l'exploitation » (art. 11, al. 1 LHand).

multi- ou polyhandicap. Ainsi, à la diversité des cas de surdité peut encore venir s'ajouter la diversité d'autres symptômes. Cet état de fait, qui rajoute de la complexité au traitement et à la prise en charge d'individus touchés par de tels troubles, existe depuis toujours, et reste assez stable⁴². Cependant, dans le domaine de la formation et de l'éducation, l'enfant polyhandicapé requiert des mesures autrement plus conséquentes que le reste des handicapés. Aussi, bien qu'en nombre assez limité, certains services de PS constatent « une augmentation constante des jeunes enfants sourds (...) présentant un multihandicap » (Riva-Mossman, 2014, p. 34). Il s'agit donc de noter la complexité potentielle de l'accompagnement de ces jeunes, qui peut aller de la simple aide pour un enfant atteint de surdité légère et appareillé, à l'accompagnement quasi permanent d'un enfant polyhandicapé ne disposant d'aucun appareillage.

Quatrièmement, dans son rapport avec l'éducation, la surdité est un handicap qui est depuis longtemps traité. Cela fait plus de deux cents ans que des enfants sourds peuvent bénéficier d'une éducation particulière en Suisse (Landolt, 2006, 176), et le nombre d'organisations (instituts, associations) dédiée à la prise en charge de ce handicap n'a cessé de s'agrandir. Cette situation implique à la fois que de nombreuses données soient disponibles pour la problématique de la formation spéciale des sourds et son organisation, mais aussi qu'il existe en Suisse un certain niveau de savoir-faire, qui a évolué avec le temps, pour mener cette délicate mission d'éducation (Eap et al., 2011, p. 1).

Enfin, la surdité jouit d'une certaine « popularité » auprès de ceux qui n'en sont pas atteints. En effet, tant la nature de ce handicap que les outils qu'il a développés comportent des éléments qui facilitent le rapport entre sourds et non sourds. Comme mentionné plus haut, les sourds sont dotés d'une intelligence comme celle des autres, mais en plus, ils peuvent combler leur unique déficience - trouble du langage oral, de la communication - par des moyens dont disposent déjà la majorité des individus « normaux », à savoir la lecture et l'écriture normale, ou par des techniques facilement accessibles, à savoir la LPS ou la LS⁴³. Ainsi, leur intégration dans la société est praticable à de moindre frais, et, dotés des moyens adéquats, les sourds peuvent être actifs dans presque tous les domaines. Cette « popularité » de la surdité se reflète également par une disponibilité continue du personnel qualifié pour prendre en charge les individus sourds, mais aussi par un nombre important d'associations et de fondations

⁴² Le multihandicap fait de facto également partie des troubles à faible prévalence.

⁴³ On admet à ce titre volontiers que la langue des signes ainsi que le langage parlé-complété sont plus populaires que, par exemple, le braille et le standard DAISY utilisés par les personnes aveugles.

touchant à ce handicap. D'autres éléments du quotidien participent également à rendre la surdité plus reconnue, et donc à mieux l'intégrer, comme par exemple le fait que le journal télévisé ainsi que d'autres émissions en Suisse soient signés ou sous-titrés⁴⁴.

Ces dimensions de la surdité devaient être précisées, afin de mettre en lumière deux points particuliers. Tout d'abord, il s'agit de comprendre que « la prise en charge des enfants sourds et malentendants s'est profondément modifiée ces dernières années » (Bertrand et al., 2011, p. 34), dans le sens d'une plus grande diversification, ce qui exige « d'importantes adaptations au niveau des soins prodigués et du fonctionnement des services éducatifs » (Riva-Mossman, 2014, p. 35). Ensuite, parmi tous les types de personnes handicapées, les personnes sourdes représentent une catégorie particulière d'individus, entourée par des connaissances et des technologies particulièrement élevées et propices à leur intégration, car plus accessibles et par conséquent plus facilement transmissibles.

2.4 Le cadre légal

Comme il a pu être constaté jusqu'ici, le domaine de la PS est un domaine qui contient des éléments de complexité, et notamment « un mélange compliqué de comportements ordonnés et désordonnés » et « une collection d'objets (ou « agents ») interagissant entre eux » (Vallat, 2013, p. 13). Cette complexité se retrouve par conséquent au niveau juridique, étant donné la quantité d'acteurs impliqués dans la PS, mais aussi de par la cantonalisation de cette tâche.

Le Tableau 3 a pour but de synthétiser les différentes bases légales applicables dans le domaine de la PS.

⁴⁴ La traduction de programme télévisés « nationaux ou régionaux-linguistiques » (art. 7, al. 3 LRTV) à l'attention des sourds et malentendants s'inscrit dans le cadre de la Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV).

Tableau 3 : Cadre légal général de la PS

NIVEAU JURIDIQUE	TYPE D'ACTE	DENOMINATION EXACTE ET ABBREVIATION	ELEMENTS DE PS PREVUS	ARTICLES
FEDERAL	Constitution	Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst)	- Egalité (élimination des inégalités), droit à la formation - Droit à une formation spécialisée - Encouragement à l'intégration	8, 19, 41, 62, 112b, 197
	Loi fédérale	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité	- Mesures de réadaptation d'ordre professionnel (orientation prof., formation init.) - Droit aux moyens auxiliaires - Aide aux organismes privés spécialisés	8, 15, 16, 21, 74
	Loi fédérale	Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand)	- Elimination des inégalités dans le domaine de la formation - Intégration des enfants handicapés dans l'école ordinaire	1, 2, 3, 5, 20
	Loi fédérale	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)	- Prise en charge des handicapés au sein d'institutions sociales - Prise en charge extracantonale	1, 2, 3, 7
INTERCANTONAL	Concordat	Concordat sur la coordination scolaire	- Harmonisation de la scolarité obligatoire - Préparation du passage au cycle secondaire	1, 2, 3, 4
	Concordat	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)	- Harmonisation de la scolarité obligatoire - Instruments de développement et d'assurance-qualité (plan d'étude, standards de formation)	1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11
	Concordat	Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)	- Prise en charge des handicapés au sein d'institutions sociales - Prise en charge extracantonale	1, 2, 4
	Concordat	Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée	- Offre de base de PS - Droit à des mesures renforcées de PS - Instruments communs, PES	TOUS
CANTONAL	Stratégie / Concept	Concept cantonal de pédagogie spécialisée	- Mesures de PS - Système de financement - Procédures d'évaluation et d'attribution	TOUS
	Loi cantonale	Loi sur l'enseignement spécialisé (LES) / Loi sur la pédagogie spécialisée (LPS)	- Mesures de PS - Système de financement - Procédures d'évaluation et d'attribution	TOUS

Ce tableau résume le cadre légal applicable à la PS en le simplifiant. En effet, au niveau fédéral, les ordonnances ne sont pas mentionnées, mais il va de soi que celles-ci sont centrales dans l'application concrète des droits et principes définis dans les lois qui leur correspondent. De plus, les lois sur la formation professionnelle (Loi fédérale sur la formation professionnelle, LFPr) et sur les hautes écoles spécialisées (LHES) ne sont pas mentionnées, parce qu'elles sont d'importance relative dans l'accomplissement du mandat de PS. En l'occurrence, il s'agit surtout de garantir l'égalité (art. 3, al. 5, let. b LHES; art. 3 LFPr) et des mesures pour compenser les inégalités (art. 18 LFPr), éléments sauvegardés par les autres actes fédéraux cités. Au niveau cantonal, les lois qui traitent de l'enseignement obligatoire ne sont pas indiquées, car elles ne couvrent qu'une dimension minimale de la PS, à savoir tous les aspects liés à la psychologie scolaire. En revanche, le tableau mentionne les deux concordats sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, qui établissent les liens centraux entre la PS et la scolarité obligatoire (à savoir une prise en charge selon un âge défini (période préscolaire et scolaire), un accompagnement avec des instruments adaptés et les critères de passage au cycle

de formation suivant)⁴⁵. Ces bases légales forment donc le cadre juridique minimal de tous les cantons en matière de PS; à partir de celui-ci, des particularités cantonales peuvent venir s'ajouter, mais par contre, aucun des éléments de PS sauvegardés dans le Tableau 3 ne peut être supprimé par les cantons⁴⁶.

Pour saisir au mieux les différents enjeux liés à l'organisation de la PS pour les enfants et les jeunes sourds, il était indispensable que cette première partie du travail, avant tout descriptive, soit entreprise et exposée. Le cadre de la PS a énormément évolué, et continue encore d'évoluer, tant pour des raisons politiques que technologiques. Aussi, dans le cadre de travaux et de projets liés à la PS, il s'agit donc de toujours garder en tête ce qu'est la RPT et ce qu'elle implique, mais aussi de saisir la complexité de la PS, qui s'adonne à l'éducation d'une multitude de jeunes différents, dont les sourds.

⁴⁵ C'est donc uniquement pour les cantons qui n'ont pas adhéré à ces deux accords que les lois cantonales sur l'instruction obligatoire ont une importance particulière. Et ces cantons ne sont pas nombreux; tout les cantons, sauf le Tessin, ont adhéré au Concordat sur la coordination scolaire, et seulement sept cantons ont rejeté l'adhésion à HarmoS.

⁴⁶ Bien entendu, les cantons non concordataires ne doivent pas observer les accords internationaux respectifs. Cependant, du point de vue matériel, la substance de ces accords est presque intégralement couverte par les cantons non concordataires, étant donné qu'il s'agit souvent de principes constitutionnels ou fédéraux (par exemple, l'harmonisation du système scolaire est prévue à l'art. 62, al. 4 Cst).

3 Comparaison intercantonale

Dans cette deuxième partie du travail, il s'agit d'effectuer une analyse de l'organisation et de l'offre de PS dans quatre cantons, puis de comparer différents points centraux, et cela pour un handicap particulier, la surdité. Cette démarche permet de sortir d'une lecture globale de la PS, et de voir concrètement les responsables, les procédures et les prestations qui se pratiquent dans ces cantons pour un type de handicap. Elle permet par la suite de vérifier le type et le degré des différences qui existent d'un canton à l'autre pour ce même handicap. Enfin, elle permet de récolter de précieuses informations quant au développement d'un modèle de BSC cohérent.

Concernant cette analyse, deux précisions doivent être apportées. Premièrement, seule l'organisation cantonale et les prestations offertes par le canton importent. Autrement dit, le but de cette analyse étant justement de percevoir comment les cantons s'organisent et ce qu'ils fournissent dans le domaine de la PS pour les enfants sourds, le rôle des organismes au niveau fédéral ne sera pas pris en compte, ni celui d'autres intervenants. Deuxièmement, il s'agit d'observer l'organisation et les prestations cantonales pour les enfants qui sont au minimum sous le coup d'une surdité invalidante⁴⁷. En guise de rappel, cet état est atteint, selon les standards internationaux, lorsqu'une « perte d'audition supérieure à quarante décibels dans la meilleur oreille chez l'adulte et supérieure à trente décibels dans la meilleure oreille chez l'enfant »⁴⁸ est diagnostiquée. Dans la plupart des cantons, c'est aussi cette norme qui est appliquée⁴⁹, puisque les critères AI définissent aussi une perte auditive supérieure à trente décibels comme invalidante pour les enfants.

Le fonctionnement et la structure des écoles spécialisées pour la surdité seront également discutées dans cette partie. Il s'agira ici en particulier de voir comment celles-ci réagissent et s'adaptent à deux défis modernes centraux auxquelles elles font face.

⁴⁷ Par la suite, le terme « sourd » désignera donc uniquement les enfants sourds atteints d'une surdité invalidante.

⁴⁸ OMS (2015). *Surdité et déficience auditive, Aide-mémoire N°300*. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs300/fr/>, 25.05.2015.

⁴⁹ Voir par exemple: article 5, al. 2, let. c OPSpec (Berne), point 5 Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013-2020 (Soleure).

3.1 Organisation et offres cantonales de pédagogie spécialisée

Pour analyser les systèmes cantonaux, deux facettes seront explorées dans chaque canton. Premièrement, l'organisation cantonale de PS pour les sourds sera observée en suivant une démarche composée de cinq points, afin de comprendre « qui fait quoi, selon quelle procédure, et avec quels moyens ». Deuxièmement, l'offre de prestations cantonales sera recensée selon trois périodes distinctes au sein de la PS, à savoir la période préscolaire, scolaire et post-scolaire. C'est donc uniquement l'offre élaborée et proposée, autrement dit financée, par les cantons qui sera analysée. Enfin, une brève comparaison des systèmes cantonaux sera effectuée, sur la base des deux analyses précédentes notamment, et elle engendrera quelques remarques de types qualitatives.

3.1.1 Le canton de Berne

3.1.1.1 Structure

A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS:

Le canton de Berne n'a pas adhéré au Concordat sur la PS. Depuis 2011 cependant, il examine les conditions et entreprend des travaux dans le but d'entrer, à terme, dans le concordat (DINS-DSAP, 2010, p. 6; CIIP, 2014, p. 2). Aussi, dans l'élaboration actuelle de son concept de PS, le canton adapte de nombreux points afin de faciliter le passage au régime du Concordat (Trepp, 2015), s'ils correspondent cependant aux intérêts et à la vision du canton (Wüthrich, 2015). En attendant, le canton de Berne n'est pas tenu d'appliquer les directives du C-PS, et utilise pour l'instant d'autres instruments que ceux prévus par le Concordat⁵⁰.

B) Autorités et prestataires compétents:

Le département de la santé publique et de la prévoyance sociale (DSAP) est l'autorité qui chapeaute la PS dans le canton de Berne. Plus précisément, c'est son Office pour les personnes âgées et handicapées (OPAH) qui pilote les divers établissements de PS (art. 8 OPSpec), auxquelles il a préalablement délivré des autorisations d'exploiter (art. 45 OPSpec). Il s'agit de noter qu'avant de délivrer ces autorisations, l'OPAH doit consulter l'Office de

⁵⁰ Voir partie 2.2.2.2, point B.

l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECE) du Département de l'Instruction Publique (DINS) pour tout ce qui est du domaine scolaire (art. 45 OPSpec).

Pour ce qui relève du handicap auditif, c'est le Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (HSM) qui est le prestataire de mesures de PS pour les enfants sourds. Le HSM est une unité administrative assimilée à l'OPAH; elle est donc une unité organisationnelle à part entière du DSAP (art. 1 OIPS).

C) Types de mesures:

Dans le canton de Berne, les enfants et jeunes sourds peuvent bénéficier de « mesures de pédagogie spécialisée » (MPS) (art. 3 OPSpec), de mesures de prise en charge à caractère résidentiel (art. 28 ss OPSpec) ainsi que se voir rembourser les frais de transports occasionnés par des MPS (art. 33 ss OPSpec). Elles sont toutes réglées par l'Ordonnance du 8 mai 2013 sur les mesures de pédagogie spécialisée (Ordonnance sur la pédagogie spécialisée, OPSpec). En guise de rappel, ces mesures sont attribuées aux enfants sourds atteints de surdité invalidante⁵¹. Pour tous les enfants qui subissent des troubles ou des handicaps qui ne sont pas considérés comme invalidants, mais qui nécessitent tout de même des moyens éducatifs particuliers, des « mesures pédagogiques particulières » sont prévues pour répondre à leur besoin. L'Ordonnance régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école obligatoire (OMPP) règle ce secteur de PS, mais ceci n'est pas le sujet de l'analyse.

Les MPS offertes par le canton seront détaillées par la suite, mais deux éléments de type organisationnels peuvent déjà être soulignés ici. Tout d'abord, l'OPSpec précise que ces mesures sont « pour les enfants et les adolescents âgés de vingt ans au plus » (art. 1 OPSpec), mais ne précise à aucun endroit de manière explicite que ces mesures peuvent prendre une forme indirecte, et s'adresser directement à des individus de l'entourage de l'enfant⁵². Enfin, l'Ordonnance sur la pédagogie spécialisée ne garantit qu'implicitement le principe selon lequel des solutions intégratives sont préférées lorsqu'elles sont envisageables (art. 5 OPSpec), et le limite pour ce qui est de la « scolarisation spécialisée », pour laquelle un mode séparatif est privilégié (art. 8 OPSpec).

⁵¹ Ces mesures sont donc attribuées dans des cas de troubles et de handicaps invalidants uniquement.

⁵² Ces mesures indirectes sont implicitement garanties par le « soutien pédagogique spécialisé » (art. 17 OPSpec).

D) Procédure:

La procédure pour accéder aux différentes mesures diffère selon l'âge, plus précisément selon le statut scolaire de l'enfant. Elle est aussi particulière dans le cas de la PS pour les enfants sourds. En effet, si l'OPSpec indique que toute demande de MPS doit être adressée à l'OPAH (art. 39 OPSpec), qui examine (art. 41 OPSpec) et décide de leur octroi (art. 43 OPSpec), il n'en va pas ainsi pour ce qui concerne la surdité. Le HSM étant une unité administrative distincte et quasi-autonome, les demandes de mesures peuvent lui être directement adressées. Son Service psychologique est compétent pour mener des évaluations (art. 6 OGR), avec l'appui d'un diagnostic médical, et faire une demande de mesures à la direction du Centre, qui décide de l'octroi des prestations (Trepp, 2015). Ainsi, l'OPAH n'entre pas en ligne de compte pour ce qui est de la décision des mesures octroyées aux enfants sourds, excepté pour ce qui est de la mesure de « scolarisation spécialisée », qui « nécessite une autorisation d'autre forme de scolarisation (...) pendant la scolarité obligatoire » (art. 8 OPSpec)⁵³. Il faut encore souligner ici que le HSM garantit, en interne, que le « principe des quatre yeux » soit appliqué par rapport aux procédures d'évaluation menées par son Service psychologique (Trepp, 2015).

E) Financement:

Le HSM, qui est responsable de l'évaluation des besoins de l'enfant et de la mise en oeuvre des mesures, est intégralement financée par l'OPAH au moyen de contrat de prestations (art. 8 OPSpec). Entre ces deux organismes, cette méthode de financement date de l'époque de l'introduction des éléments du « New Public Management » au sein de l'administration bernoise, soit d'une vingtaine d'année environ (Trepp, 2015).

Aussi, l'intégralité des MPS est gratuite (art. 3 OPSpec), et sont financées par le canton et les communes, qui se partagent en part égale les coûts liés à la PS (Wüthrich, 2015)⁵⁴. En ce qui concerne les prestations à caractère résidentiel, une participation aux frais est prélevée auprès des détenteurs de l'autorité parentale (art. 31 OPSpec)⁵⁵. La prise en charge des frais de

⁵³ Pour autoriser de telles mesures (scolarité spécialisée intégrée), l'OPAH se sert en partie de la PES (Detreköy et al., 2011, p. 18).

⁵⁴ La clé de répartition de financement est de 50 % pour le canton et 50 % pour les communes, pour tout ce qui concerne les prestations liées à l'aspect éducatif, c'est-à-dire presque toute les mesures de PS (ne sont donc pas comprises les mesures à caractère uniquement médical, qui ne sont pas financées par les communes mais par le cantons uniquement).

⁵⁵ Les contributions s'élèvent respectivement à 8 CHF par repas et à 30 CHF par nuitée. Voir: HSM (s.d.). *Erhöhung des Kostgeldbeitrags per 1.01.2011*. URL: <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/shsm/internat.html>, 26.06.2015. Des contributions financières aux parents peuvent en règle générale être demandées pour toute activité de type socio-éducative, extra-scolaire.

transports est comprise dans le budget du HSM, conformément à l'Ordonnance sur la pédagogie spécialisée, soit tous les coûts de déplacement direct lié à une MPS s'ils correspondent aux besoins (art. 32, 33 OPSpec).

3.1.1.2 Offre

Le Tableau 4 regroupe les prestations de PS élaborées et offertes par le canton pour les jeunes sourds, respectivement en collaboration et par l'intermédiaire du HSM. Toutes les mesures financées par d'autres organismes, tels que l'AI, l'Assurance maladie ou encore par des organisations faitières, ne sont pas recensées ici.

Le tableau indique le type de prestations disponibles (ambulatoires, centralisées, indirectes et de transports⁵⁶) pour les trois périodes de vie concernées par la PS (préscolaire, scolaire et post-scolaire). Des caractéristiques ont été rassemblées pour tenter de qualifier et de quantifier l'offre. Enfin, le tableau rapporte les bases légales et/ou les sources qui autorisent chacune des mesures.

⁵⁶ Cette typologie est construite à partir de la vision de l'enfant. « Ambulatoire » s'entend ici comme « à la maison », ou alors en relation avec des lieux de vie de l'enfant, autre que ceux de thérapies et de celui de l'école; « centralisé » s'entend comme « au sein d'établissements », qu'ils soient scolaires ou de thérapies; « indirecte » s'entend pour toute mesure qui ne s'adresse pas directement à l'enfant, et peut se réaliser de manière ambulatoire ou centralisée.

Tableau 4: Offre de prestations de PS du canton de Berne pour les enfants sourds

TYPE	PRESTATION	PRESCOLAIRE		SCOLAIRE		POSTSCOLAIRE		BASES LEGALES / SOURCES
		Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	
Ambulatoires	Logopédie	✓	• De 0 à 6 ans	✓	• Exceptionnel.	✓	• Exceptionnel.	Art. 24 OPSpec
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 6 ans	✓	• Exceptionnel.	✓	• Exceptionnel.	Art. 24 OPSpec
	Education précoce spécialisée (EPS)	✓	• De 0 à 6 ans • Max. 7 ans	X	X	X	X	Art. 23 OPSpec
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	X	X	X	X	Art. 18 OPSpec
Centralisées	Logopédie	✓	• De 0 à 6 ans	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	Art. 24 OPSpec
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 6 ans	✓	• Indéfini	✓	• Exceptionnel.	Art. 24 OPSpec
	Rencontre entre enfants / jeunes	✓	• Dès 4 ans • Activités socio-éducatives • 1 journée par semestre	✓	• De 12 à 16 ans • 1 demi-journée par semestre	X	X	HSM (art. 7 OGR)
	Jardin d'enfants spécialisé	✓	• De 2 à 5 ans • Max 3 demi-journées par semaine	X	X	X	X	Art. 5, al. 1, let. a OPSpec
	Scolarisation spécialisée intégrée (SSI)	X	X	✓	• L'enfant suit la majorité des enseignements au sein de l'école ordinaire grâce au SPS	X	X	Art. 15 OPSpec
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	✓	• Max. 6 leçons par semaine pour SSI	✓	• S'agit si prolongement SSS	Art. 17-18 OPSpec / HSM (art. 7 OGR)
	Scolarisation spécialisée séparée (SSS)	X	X	✓	• De 4 à 6 ans (enfantin) • De 6 à 12 ans (primaire)	✓	• Prolongement jusqu'à 20 ans	Art. 10 OPSpec / HSM (art. 5 OGR)
	Cours de LS	✓	• Dès 3 ans	✓	• Max. 2 leçons par semaine, en ES • S'agit	✓	• S'agit si prolongement SSS • Max. 2 leçons par semaine	HSM (art. 7 OGR)
	Soutien spécialisé pour transition professionnelle	X	X	✓	• S'agit pour SSS • Dès 15 ans (APP)	✓	• S'agit si prolongement SSS • Dès 15 ans (APP)	Art. 5 OPSpec / HSM (art. 7 OGR)
	Centre de jour (mild)	X	X	✓	• Pour les deux types de SS	✓	• S'agit si prolongement SSS	Art. 28 OPSpec
Indirectes	Foyer, internat (nuitée)	X	X	✓	• S'agit pour SSS • Max. 50 places • Exceptionnel, le weekend	✓	• S'agit si prolongement SSS • Max. 50 places • Except. le week-end	Art. 29 OPSpec / HSM (art. 8 OGR)
	Conseil et soutien pour les parents	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	✓	• S'agit si prolongement SSS	HSM (art. 6-7 OGR)
	Conseil et soutien pour les enseignants / classes de l'école ordinaire	X	X	✓	• 1 séance par semaine (avec les professeurs de l'EO) • 2 journées par semestre	✓	X	HSM (art. 7 OGR)
	Rencontre entre parents	✓	• S'agit dans le cadre du jardin d'enfants, ou • 1 soirée par semestre	✓	• 1 soirée par semestre	✓	X	HSM (art. 7 OGR)
	Regroupement parents-enfants (dès automne 2015)	✓	• De 1 à 3 ans • Max 12 heures par semestre	✓	• 1 demi-journée par semestre	✓	X	HSM (art. 7 OGR)
	Rencontre famille élargie	X	X	✓	• De 4 à 12 ans • 1 journée par année	✓	X	HSM (art. 7 OGR)
	Prise en charge du moyen de transport	✓	• Pour trajet le plus court vers toutes mesures de PS	✓	• Pour trajet le plus court vers toutes mesures de PS	✓	• S'agit si prolongement SSS / mesures logopédiques	Art. 32-33 OPSpec
	Accompagnement	✓	• Pour trajet le plus court vers toutes mesures de PS	✓	• Pour trajet le plus court vers toutes mesures de PS	✓	• S'agit si prolongement SSS / mesures logopédiques	Art. 34 OPSpec

* Légendes:
 Disponible ✓
 Indisponible X
 Indisponible Exceptionnellement disponibles ✓
 OGR Organisations- und Geschlechterreglement des HSM
 LS Langue des signes

L'observation du Tableau 4 permet différents constats. D'un point de vue quantitatif, cinq remarques peuvent être faites après un premier coup d'oeil. Tout d'abord, c'est pendant la scolarité que le plus grand nombre de prestations est disponible. Deuxièmement, la majorité des prestations sont dispensées de manière centralisée. Troisièmement, la plupart des prestations centralisées sont dispensées dans le cadre de l'école spécialisée, de l'HSM plus particulièrement. Quatrièmement, de nombreuses prestations ne sont plus octroyées après la période de la scolarité obligatoire, notamment celles ayant un caractère socio-éducatif (rencontres, activités, etc.). Enfin, l'ensemble des prestations sont exceptionnellement disponibles après la scolarité, en raison du changement de cadre de prise en charge du jeune adulte⁵⁷.

Il ne s'agit pas, ici, de discuter plus en profondeur de ces prestations. Des commentaires sur la qualité de ces dernières seront effectués par la suite, lors de la comparaison de systèmes cantonaux⁵⁸. Cependant, une précision peut encore être apportée quant aux deux types de scolarisation spécialisée prévues par le canton. Dans le cas d'une « scolarisation spécialisée intégrée » (art. 15 ss OPSpec), l'enfant accomplit la majorité de sa scolarisation dans des classes de l'école ordinaire, grâce à du soutien pédagogique (art. 17 OPSpec) dispensé par le personnel des écoles spécialisées (art. 18 OPSpec). Dans le cas d'une « scolarisation spécialisée séparée » (art. 10 ss OPSpec), l'enfant est exclusivement en école spécialisée, et a la possibilité d'être pris en charge de manière résidentielle au sein d'un foyer approprié, ce qui est rarement le cas si l'enfant suit les cours de l'école ordinaire⁵⁹ (art. 28, 29 OPSpec). Dans les deux cas c'est le DSAP qui est responsable de ces enfants, respectivement l'OPAH (art. 10, 15 OPSpec) et le HSM pour les enfants sourds.

⁵⁷ Le jeune sourd peut, pour ce qui a trait à sa formation professionnelle, déjà bénéficier de prestations de l'AI avant sa majorité. A partir de 18 ans, certains commencent à recevoir des rentes ou à être pris en charge par l'AI, fait qui limite, voire clôture, les rapports du jeune avec les autorités cantonales en charge de la PS.

⁵⁸ Voir partie 3.1.5.

⁵⁹ « Une prolongation de la prise en charge résidentielle, afin de garantir le passage de l'école spécialisée à l'école obligatoire, nécessite une autorisation délivrée sur demande par l'OPAH et ne peut dépasser une année » (art. 29, al. 2 OPSpec).

3.1.2 Le canton de Fribourg

3.1.2.1 Structure

Dans le canton de Fribourg, l'organisation de la PS est actuellement en chantier, mais les choses se concrétisent. Le Concept de PS a été approuvé par le Conseil d'Etat en mars 2015 (ConCan-FR⁶⁰), et l'avant-projet de loi relative (Loi sur la pédagogie spécialisée, LPS-FR) mis en consultation au début du mois de juillet de la même année. Ainsi, même si les - anciennes - lois actuelles resteront en vigueur jusqu'en 2017 en tout cas (Wicht, 2015), il a été décidé pour ce travail d'en faire abstraction; c'est uniquement le nouveau cadre cantonal, en finalisation, qui sera soumis à l'analyse, car c'est ce dernier qui reflète la réorganisation de la PS suite à la RPT. La LPS-FR doit également venir compléter la Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (Loi scolaire, LS), qui est entrée en vigueur au premier août 2015.

A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS:

Le canton de Fribourg a adhéré au Concordat le 16 décembre 2009. Ainsi, autant le Concept cantonal de PS (ConCan-FR), approuvé par le Conseil d'Etat en mars 2015, que l'avant-projet de loi relative (LPS-FR), mis en consultation au début du mois de juillet de la même année, se basent sur le C-PS. Aussi, même si ces textes ne sont toujours pas applicables, le canton doit respecter les directives principales et employer les instruments du Concordat depuis son entrée en vigueur, soit depuis 2011. Au niveau de l'organisation, cela implique que le canton doit utiliser une terminologie particulière dans sa communication, appliquer des standards de qualité pour les prestataires, mais aussi et surtout suivre une procédure standardisée pour évaluer les besoins individuels des enfants, laquelle se sert de la PES (art. 7 C-PS).

B) Autorités et prestataires compétents:

Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), respectivement son Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM), représentent les autorités fribourgeoises compétentes en matière de PS (art. 9 LPS-FR). En effet, le DICS assure « le pilotage financier et la surveillance de qualité » (pt. 3.1 ConCan-FR), et, par

⁶⁰ Voir: DICS, 2015.

l'intermédiaire du SESAM et de son inspectrice, il prend les décisions d'octroi de mesures de PS (art. 26 LPS-FR). 1

Il s'agit ici de noter que le SESAM est un service relativement récent, mais surtout un service qui résulte directement des effets de la RPT. Il est ainsi entré en fonction en janvier 2008, suite aux recommandations d'un groupe de travail mis sur pied dès 2006 pour préparer l'entrée en vigueur de la RPT (Wicht, 2015). Il faut également préciser que le SESAM est un service qui est actuellement indépendant des Services de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et de langue allemande (SEnOA), mais qui devrait, à terme, s'intégrer à ces deux services (pt. 3.1 ConCan-FR; Wicht, 2015). 5

Le canton de Fribourg bénéficie d'un partenaire cantonal spécialisé dans le domaine de la surdité: l'Institut Saint-Joseph (ISJ), qui est donc le fournisseur de prestations de PS pour les enfants sourds dans le canton. L'ISJ est une école spécialisée privée, et est « reconnu en qualité d'institution spécialisée pour l'instruction, l'éducation et l'hébergement de mineurs présentant des troubles de l'ouïe et du langage (...) domiciliés dans le canton de Fribourg ou dans d'autres cantons » (art. 1 Reconnaissance officielle)⁶¹. Il faut ici souligner que les enfants et les jeunes sourds germanophones sont avant tout pris en charge par le HSM, dans le canton de Berne. En effet, l'ISJ possède une Section de logopédie allemande, mais n'a pas la capacité de fournir toutes les mesures de PS aux enfants sourds germanophones. 10

C) Types de mesures: 20

Le canton de Fribourg prévoit pour les enfants sourds, conformément au C-PS, des MAR de pédagogie spécialisée (art. 4, 5 C-PS). Toutes ces mesures sont prévues au sein de la LPS-FR (chapitre 2 LPS-FR), et sont présentées en suivant une logique de période de scolarisation. Elles comprennent l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité, l'enseignement spécialisé en école ordinaire ou en école spécialisée, du soutien pédagogique et du conseil (art. 4, 5, 6 LPS-FR). La prise en charge des frais de transports est prévue, mais uniquement pour les trajets vers l'école spécialisée (art. 7 LPS-FR). En guise de rappel, les MAR se distinguent des MAO non pas selon le type de prestations, mais selon la durée et l'intensité des mesures, et selon le type de personnel qui doit intervenir (art. 5, al. 2 C-PS). Les enfants sourds bénéficient alors en règle générale de MAR, qui sont donc dispensées par 25

⁶¹ DICS (s.d.), *Reconnaissance officielle de l'Institut Saint-Joseph*. URL: <http://guintzet.ch/index.php/fr/instituti/presentati/reconnaissance-officielle>, 30.06.2015. 30

l'ISJ pour ce type de handicap (art. 21, al. 2 LPS-FR), et ce sont elles qui font l'objet de la présente analyse.

Ces prestations seront détaillées par la suite, mais deux remarques d'ordre organisationnel peuvent déjà être faites ici. Premièrement, la LPS-FR ne précise pas de manière explicite que ces mesures peuvent prendre une forme indirecte, et s'adresser à des individus de l'entourage de l'enfant⁶². Deuxièmement, dans l'esprit du Concordat, le canton garantit que « les solutions de scolarisation intégrative ainsi que la proximité des prestations avec le lieu de scolarisation sont privilégiées » (art. 2, let. b LPS-FR), et précise que « les enfants avec des besoins scolaires particuliers sont en principe scolarisés à l'école ordinaire » (art. 5, al. 1 LPS-FR).

D) Procédure:

En adhérant au C-PS, le canton de Fribourg accepte de suivre une procédure bien définie en ce qui concerne l'octroi des MAR. En effet, quand des mesures ordinaires - qui sont en période scolaire offertes par les écoles ordinaires (art. 5 LPS-FR) - s'avèrent insuffisantes, une détermination des besoins individuels de l'enfant doit être menée « dans le cadre d'une procédure d'évaluation standardisée, confiée par les autorités compétentes à des services d'évaluation distincts des prestataires » (art. 6, al. 3 C-PS). Au niveau du canton, c'est la « cellule d'évaluation » (art. 25 LPS-FR), au sein du SESAM, qui s'occupe de ce travail. C'est donc le seul et unique service qui analyse les demandes de MAR. Après avoir évalué les besoins au moyen de la PES, la cellule rend un préavis à l'intention de l'inspecteur spécialisé, qui détient la compétence de décider de l'attribution des mesures (art. 25, 26 LPS-FR). Il faut ici préciser que si, en fin de décision, l'ISJ se voit donc être un prestataire de services uniquement, des membres spécialisés de l'Institut peuvent être entendus en tant qu' « experts compétents dans le domaine » de la surdité lors de l'évaluation des besoins par la cellule (art. 25, al. 2 LPS-FR).

E) Financement:

L'ISJ devra être financé par l'intermédiaire de contrats de prestations (art. 23 LPS-FR). Les subventions sont prises en charge par le canton et les communes, respectivement à hauteur de 45 % et 55 % (art. 32 LPS-FR). Pour toutes les autres prestations, notamment l'offre des transports, le financement se fait dans les mêmes proportions. Il faut cependant noter que les

⁶² La LPS mentionne le conseil et le soutien aux parents et aux divers intervenants, mais uniquement pour la période préscolaire (art. 4 LPS-FR).

frais de transports sont en général financés de manière globale, dans le cadre du budget alloué aux institutions spécialisées. Tout les établissements de PS doivent disposer de leur propre concept de prise en charge des transports; le SESAM n'évalue et n'organise, sauf exception, aucune mesure de ce type (Wicht, 2015). En ce qui concerne les prestations extra-scolaires et de type socio-éducatives, comme les repas et les nuitées en institutions, les parents sont appelés à contribuer à leur financement (art. 37 LPS-FR)⁶³.

3.1.2.2 Offre

Le Tableau 5 regroupe les prestations de PS élaborées et offertes par le canton pour les jeunes sourds, respectivement en collaboration et par l'intermédiaire de l'ISJ. Comme pour le Tableau 4, toutes les mesures financées par d'autres organismes, tels que l'AI, l'Assurance maladie ou encore par des organisations faitières, ne sont pas recensées. Le tableau est également construit de la même manière que le Tableau 4: il indique le type de prestations disponibles pour les trois périodes de vie concernées par la PS, et recense les bases légales et/ou les sources qui autorisent chacune des mesures. Enfin, des caractéristiques ont été rassemblées pour tenter de qualifier et de quantifier l'offre.

⁶³ Voir à ce titre l'Arrêté du 19 décembre 2000 fixant la contribution aux frais des personnes prises en charge dans les institutions spécialisées (art. 1). Les parents peuvent être appelés à contribuer à hauteur de 8 CHF par repas et à 16 CHF par nuitée. A partir de 2016, ces montants passeront cependant à 9,5 CHF et 17,5 CHF (Wicht, 2015).

Tableau 5: Offre de prestations de PS du canton de Fribourg pour les enfants sourds

TYPE	PRESTATION	PRESCOLAIRE			SCOLAIRE			POSTSCOLAIRE			BASES LEGALES / SOURCES
		Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre		
Ambulatoires	Logopédie	✓	• De 0 à 7 ans max.	✓	• Simt pour SSI	✓	• Simt pour SSI	✓	• Exceptionnel	Art. 4, 6 LPS	
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 7 ans max.	✓	• Simt pour SSI	✓	• Simt pour SSI	✓	• Exceptionnel	Art. 4, 6 LPS	
	Education précoce spécialisée	✓	• De 0 à 7 ans max.	X	X	X	X	X	X	Art. 4 LPS	
	Soutien pédagogique spécialisé	✓	• Couvert par l'EPS	X	X	X	X	X	X	Art. 4 LPS	
Centralisées	Logopédie	✓	• De 0 à 7 ans max.	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	Art. 4-6 LPS	
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 7 ans max.	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	✓	• Exceptionnel	Art. 4-6 LPS	
	Rencontre entre enfants / jeunes	✓	• Jusqu'à 17 ans • Activités socio-éducatives • 6 jours par année	✓	• Jusqu'à 17 ans • Activités socio-éducatives • 6 jours par année	✓	• Jusqu'à 17 ans • Activités socio-éducatives • 6 jours par année	X	X	ISJ	
	Jardin d'enfants spécialisé	✓	• De 3 à 6 ans • Max 3 jours par semaine	✓	• De 3 à 6 ans • Max 3 jours par semaine	✓	• De 3 à 6 ans • Max 3 jours par semaine	X	X	Art. 4 LPS	
	Scolarisation spécialisée intégrée (SSI)	X	X	✓	• L'enfant suit la majorité des enseignements au sein de l'école ordinaire grâce au SPS	✓	• L'enfant suit la majorité des enseignements au sein de l'école ordinaire grâce au SPS	X	X	Art. 5 LPS	
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	✓	• Max. 9 leçons par semaine pour SSI	✓	• Max. 9 leçons par semaine pour SSI	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 5-6 LPS / ISJ (art. 5 ISJ)	
	Scolarisation spécialisée séparée (SSS)	X	X	✓	• De 7 à 13 ans (primaire) • De 13 à 17 ans (C.O)	✓	• De 7 à 13 ans (primaire) • De 13 à 17 ans (C.O)	✓	• Prolongement jusqu'à 20 ans	Art. 5 LPS / ISJ (art. 1 ISJ)	
	Cours de LS	X	X	✓	• Max. 1 leçons par semaine, en ES simt	✓	• Max. 1 leçons par semaine, en ES simt	✓	• Max. 1 leçon par semaine	ISJ	
	Accompagnement par un auxiliaire de vie	X	X	✓	• Pour les deux types de SS	✓	• Pour les deux types de SS	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 5 LPS	
	Soutien spécialisé pour transition professionnelle	X	X	✓	• Plan individuel de transition • Des 15 ans • Min. 3 stages d'observation	✓	• Plan individuel de transition • Des 15 ans • Min. 3 stages d'observation	✓	• Simt si prolongement SSS • Des 15 ans • Min. 3 stages d'observation	Art. 6, 28 LPS / ISJ (SPS)	
Indirectes	Centre de jour (midi)	X	X	✓	• Pour les deux types de SS	✓	• Pour les deux types de SS	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 21, al. 2 LPS / ISJ (art. 1, 4 ISJ)	
	Foyer, internat (nuitée)	X	X	✓	• Simt pour SSS • Max. 12 places • Simt la semaine	✓	• Simt pour SSS • Max. 12 places • Simt la semaine	✓	• Simt si prolongement SSS • Max. 12 places • Simt la semaine	Art. 21, al. 2 LPS / ISJ (art. 1, 2 ISJ)	
	Conseil et soutien pour les parents	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini • Min. 2 réunions par année pour SSI	✓	• Indéfini • Min. 2 réunions par année pour SSI	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 4, 31 LPS / ISJ (STS)	
	Conseil et soutien pour les enseignants / classes de l'école ordinaire	X	X	✓	• 1 demi-journée par année	✓	• 1 demi-journée par année	X	X	ISJ (SPS)	
Transports	Rencontre entre parents	✓	• 1 demi-journée par année	✓	• 1 demi-journée par année	✓	• 1 demi-journée par année	✓	X	ISJ	
	Prise en charge du moyen de transport	X	X	✓	• Pour trajet le plus court vers ES simt	✓	• Pour trajet le plus court vers ES simt	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 7 LPS	

* Légendes:

Disponible	✓
Indisponible	X
Exceptionnellement disponibles	✓
Substituable (SI/A)	✓
Reconnaissance de l'ISJ (seulement pour ce tableau)	ISJ
Langue des signes	LS

L'observation du Tableau 5 permet différents constats, qui se révèlent être les mêmes que pour le Tableau 4. Les prestations offertes sont disponibles avant tout pendant l'âge de scolarité; la majorité des prestations sont dispensées de manière centralisée, en l'occurrence dans le cadre de l'ISJ, et enfin, les prestations pour la période post-scolaire sont exceptionnellement disponibles, et même plus du tout en ce qui concerne la plupart de mesures à caractère socio-éducatif, notamment en raison du changement de cadre de prise en charge du jeune sourd.

Il ne s'agit pas, ici, de discuter plus en profondeur de ces prestations. Des commentaires sur la qualité de ces dernières seront effectués par la suite, lors de la comparaison de systèmes cantonaux⁶⁴. Cependant, une précision peut encore être apportée quant à la responsabilité lors des scolarisations spécialisées. L'enfant au bénéfice de MAR au sein de l'école ordinaire est sous la responsabilité du directeur ou du responsable d'établissement (art. 31 LPS-FR). Les écoles spécialisées, en l'occurrence l'ISJ, ne sont compétentes que pour la mise en oeuvre et le suivi des enfants qui les fréquentent (art. 30 LPS-FR). Dans le premier cas, ces sont donc les Services de l'enseignement qui sont responsables, alors que dans le second, c'est le SESAM⁶⁵.

⁶⁴ Voir partie 3.1.5.

⁶⁵ Dans les deux cas cependant, c'est le SESAM, respectivement le DICS, qui finance ces prestations au niveau du canton.

3.1.3 Le canton de Soleure

3.1.3.1 Structure

A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS:

Le canton de Soleure n'a pas adhéré au Concordat sur la PS. Tout comme le canton de Berne, il n'est pas tenu d'appliquer les directives du C-PS, et utilise pour l'instant d'autres instruments que ceux prévus par le Concordat⁶⁶. Cependant le canton, qui ne parle que d'une « éventuelle adhésion (...) en temps voulu » (traduit de ConCan-SO, pt. 3⁶⁷) au C-PS, utilise une structure proche de celle préconisée par ce dernier.

B) Autorités et prestataires compétentes:

Le Département pour la formation et la culture (Departement für Bildung und Kultur, DBK), respectivement son Office de l'école obligatoire (Volksschulamt, VSA), sont les autorités compétentes en matière de mesures pédagogiques (art. 80 VSG). Pour être encore plus précis, c'est le Service des prestations individuelles (Individuelle Leistungen, IL), au sein du VSA, qui est responsable de l'évaluation, de l'attribution et du contrôle des mesures de PS pour les enfants sourds (Wahlen, 2015; pt. 7.2, 8.1 Konzept Sonderpaedagogik 2020).

Pour ce qui est relatif à l'exécution des mesures, c'est le Centre pour les enfants handicapés physiques et sensoriels (Zentrum für körper- und sinnesbehinderte Kinder, ZKSK) qui est en partie mandaté de s'en charger. Le ZKSK, une institution privée, née en 2008 de la fusion de deux anciennes structures cantonales (ZKSK, 2011, p. 9), est en mesure de proposer la quasi-totalité des prestations de PS pour les enfant sourds, excepté l'enseignement en école spécialisée. Ainsi, l'enfant sourd qui doit suivre une scolarisation spécialisée sera pris en charge par une école spécialisée d'un autre canton, comme par exemple le HSM de Berne; pour toutes les autres prestations (éducation précoce spécialisée, soutien pédagogique spécialisé à l'école ordinaire et mesures pédago-thérapeutiques), le ZKSK est compétent. Il faut ici noter que l'absence de classes spécialisées pour les sourds ne résulte pas d'un choix

⁶⁶ Voir partie 2.2.2.2, point B.

⁶⁷ Les termes exacts sont « ein allfälliger Beitritt des Kantons Solothurn zu gegebener Zeit ». Le ConCan-SO indique le Concept cantonal du canton de Soleure. Voir: DBK & VSA (s.d.), *Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020*. URL: https://www.so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-vsa/Foerdern/Unterstuetzung_Behinderung/Angebotsplanung_Sonderpaedagogik_2013-2020.pdf, 30.06.2015.

« idéologique », mais est simplement le reflet du peu d'enfants atteints par ce handicap dans le canton de Soleure (Bigolin, 2015).

C) Types de mesures:

Dans le canton de Soleure, les enfants et les jeunes sourds peuvent bénéficier de « mesures de pédagogie spécialisée » (MPS), qui englobent la scolarisation spécialisée en école ordinaire et celle en école spécialisée, du soutien spécialisé et la prise en charge à caractère résidentiel (Internat) ainsi que des frais de transports pour les déplacements relatifs à la scolarisation en école spécialisée (art. 37 bis VSG). Ils peuvent en plus bénéficier de mesures pédago-thérapeutiques (art. 37 septies VSG). En guise de rappel, les MPS sont attribuées aux enfants atteints de surdité invalidante au minimum. Pour les autres enfants à besoins éducatifs particuliers, des mesures d' « aide spéciale » sont prévues (art. 36 ss VSG). Ces mesures ne sont cependant disponibles que pendant la scolarité (art. 36 VSG), alors que les MPS, elles, sont disponibles de la naissance à l'âge de vingt ans (art. 37 bis, al. 3 VSG)⁶⁸. Toutes ces mesures sont garanties par la loi du 14 septembre 1969 sur l'école obligatoire⁶⁹ (Volksschulgesetz, VSG).

Les mesures de PS pour les enfants sourds seront détaillées par la suite, mais il s'agit ici de relever deux éléments relatifs à leur organisation. Tout d'abord, la loi mentionne des prestations indirectes, mais uniquement pour des mesures liées à une scolarisation intégrative, et seulement pour les enseignants et les élèves de l'école ordinaire (art. 37 quater VSG; pt. 6.5 ConCan-SO). Deuxièmement, par rapport à cette scolarisation intégrative, la VSG n'est pas très explicite; la modification apportée en 2012 au niveau des mesures intégratives stipule simplement que l'enfant handicapé a le droit que des formes de scolarisation intégrative soient examinées (art. 37 quater, al. 1 VSG).

D) Procédure:

Dans le canton de Soleure, c'est le Service de psychologie scolaire (Schulpsychologischen Dienst, SPD), service rattaché à l'IL, qui est responsable de l'évaluation des besoins des enfants sourds (art. 37 ter VSG; pt. 5 Konzept Sonderpaedagogik 2020). Le SPD transmet alors un avis au Service de pédagogie spécialisée de l'IL, qui est l'instance compétente pour

⁶⁸ En ce qui concerne les mesures pédago-thérapeutiques, aucune information ne figure quant à l'âge limite d'octroi. L'article 37 septies VSG précise uniquement que ces mesures peuvent être attribuées dès la naissance.

⁶⁹ Etat au premier mars 2015.

la décision d'octroi. Il faut ici souligner que le SPD, selon l'Ordonnance d'exécution de la VSG (VVSG), peut demander l'avis d'autres services spécialisés (art. 16 ter, al. 2 OVSG), notamment du ZKSK pour des cas de surdité. Le « principe des quatre yeux »⁷⁰ doit aussi être garanti; le SPD remplit sa mission de diagnostic et d'évaluation de manière indépendante (art. 16 bis, al. 3 VVSG).

Pour les mesure pédago-thérapeutiques cependant, qui englobent l'éducation précoce, le ZKSK a la compétence de diagnostiquer et d'évaluer les enfants sourds (art. 37 octies VSG) directement.

E) Financement:

Le canton assume tous les coûts liés à la PS. Pour ce qui est des MPS, qui sont dispensées avant tout par le personnel des écoles spécialisées, les communes financent une partie par la participation aux frais de scolarité, et les parents participent également dans le cas des mesures de prise en charge à caractère résidentiel (art 37 quinquies VSG)⁷¹. Les mesures pédago-thérapeutiques pour les enfants sourds, quant à elles, sont financées entièrement par le canton.

Les établissements spécialisées, dont le ZKSK, sont financés intégralement par le canton pour ce qui est des mesures de PS⁷², par l'intermédiaire de contrats de prestations.

3.1.3.2 Offre

Le Tableau 6 regroupe les prestations de PS élaborées et offertes par le canton pour les jeunes sourds, respectivement en collaboration et par l'intermédiaire du ZKSK et de son service audio-pédagogique. Le tableau est construit de manière identique et indique les mêmes information que les deux tableaux précédents (Tableaux 4 et 5).

⁷⁰ Voir pt. 5 ConCan-SO.

⁷¹ Dans ce cas, l'enfant sourd est donc pris en charge dans un autre canton que celui de Soleure; les parents sont ainsi soumis, en ce qui concerne la contribution qui peut leur être demand e, au régime spécifique de ces cantons.

⁷² Le ZKSK dispense aussi des prestations uniquement thérapeutiques, qui sont elles financées par l'AI et l'assurance-maladie (Bigolin, 2015).

Tableau 6: Offre de prestations de PS du canton de Soleure pour les enfants sourds

Tableau 6: Offre de prestations de PS du canton de Soleure pour les enfants sourds*

TYPE	PRESTATION	PRESCOLAIRE		SCOLAIRE		POSTSCOLAIRE		BASES LEGALES / SOURCES
		Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	
Ambulatoires	Logopédie	✓	• De 0 à 5 ans max.	✓	• Exceptionnel.	✓	• Exceptionnel.	Art. 37 septies VSG
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 5 ans max.	✓	• Exceptionnel.	✓	• Exceptionnel.	Art. 37 septies VSG
	Education précoce spécialisée	✓	• De 0 à 5 ans max.	X	X	X	X	Art. 37 septies VSG
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	X	X	X	X	Art. 37 septies VSG
Centralisées	Logopédie	✓	• De 0 à 5 ans max. • Exceptionnel.	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	Art. 37 septies VSG
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 5 ans max. • Exceptionnel.	✓	• Indéfini	✓	• Exceptionnel.	Art. 37 septies VSG
	Rencontre entre enfants / jeunes	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	X	X	
	Scolarisation spécialisée intégrée (SSI)	X	X	✓	• L'enfant suit la majorité des enseignements au sein de l'école ordinaire grâce au SPS	X	X	Art. 37 quater VSG
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	✓	• Max. 8 leçons par semaine pour SSI	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 37 bis, 37 quater VSG / Pt. 6.6 ConCan
	Scolarisation spécialisée séparée (SSS)	X	X	✓	• Hors-ZKSK / Extracantonal	✓	• Hors-ZKSK / Extracantonal • Prolongement jusqu'à 20 ans	Art. 37 bis VSG / pt. 7.2 ConCan / ZKSK
	Accompagnement par un auxiliaire de vie	X	X	✓	• Pour les deux types de SS	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 37 bis VSG / Pt. 7.2 ConCan
	Soutien spécialisé pour transition professionnelle	X	X	X	X	✓	• De 16 à 18 ans	Pt. 7.2-7.3 ConCan / ZKSK
	Centre de jour (midi)	X	X	✓	• Hors-ZKSK / Extracantonal	✓	• Hors-ZKSK / Extracantonal • Simt si prolongement SSS	Art. 37 bis VSG / pt. 6.8 ConCan / ZKSK
	Foyer, internat (nuitée)	X	X	✓	• Hors-ZKSK / Extracantonal	✓	• Hors-ZKSK / Extracantonal • Simt si prolongement SSS	Art. 37 bis VSG / pt. 6.8 ConCan / ZKSK
Indirectes	Conseil et soutien pour les parents	✓	• Indéfini	✓	• Max. 40 heures par cycle (enfantin, primaire I et II, C.O)	✓	• Simt si prolongement SSS	Pt. 6.5 ConCan
	Aide pour les parents (Entlastung)	✓	• De 0 à 4 ans • Simt pour multihandicapés • 30 journées par année	✓	• Simt pour multihandicapés • 30 journées par année	X	X	Pt. 5c, 6.8 ConCan
	Conseil et soutien pour les enseignants / classes de l'école ordinaire	X	X	✓	• Max. 40 heures par cycle (enfantin, primaire I et II, C.O)	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 37 quater VSG / Pt. 6.5 ConCan
Transports	Prise en charge du moyen de transport	X	X	✓	• Pour trajet le plus court vers ES simt	✓	• Simt si prolongement SSS	Art. 37 bis VSG / pt. 6.10 ConCan

* Légende:

Disponible

✓

Indisponible

X

Exceptionnellement disponibles

✓

Substitues à l'AV

✓

L'observation du Tableau 6 permet différents constats, qui sont aussi les mêmes que pour les deux tableaux précédents, à savoir que: les prestations offertes sont disponibles avant tout pendant l'âge de scolarité; la majorité des prestations sont dispensées de manière centralisée, en l'occurrence dans le cadre du ZKSK et enfin que les prestations pour la période post-scolaire sont exceptionnellement disponibles, ou même plus du tout, en ce qui concerne la plupart de mesures à caractère socio-éducatif, notamment en raison du changement de cadre de prise en charge du jeune sourd.

Il ne s'agit pas, ici, de discuter plus en profondeur de ces prestations. Des commentaires sur la qualité de ces dernières seront effectués par la suite, lors de la comparaison de systèmes cantonaux⁷³. Cependant, une précision peut encore être apportée quant à la responsabilité lors des scolarisations spécialisées prévues. Lorsqu'il est dans une école spécialisée, au HSM de Berne par exemple, l'enfant sourd au bénéfice de MPS est sous la responsabilité de ce dernier (art. 80 bis VSG; pt. 6.6 ConCan-SO). Mais quand le bénéficiaire de telles mesures est à l'école ordinaire, deux cas de figures se dessinent: soit les MPS peuvent être directement dispensées par les enseignants de l'école ordinaire, avec ou sans léger soutien spécialisé, soit il doit être fait appel à du personnel spécialisée de manière conséquente, en l'occurrence du personnel du ZKSK. Dans le premier cas, l'enfant reste sous la responsabilité de l'école ordinaire (art. 78 ss VSG), dans le second, c'est l'école spécialisée qui est responsable du suivi de l'enfant (art. 80 bis VSG; art. pt. 6.6 ConCan-SO)⁷⁴.

⁷³ Voir partie 3.1.5.

⁷⁴ Dans les deux cas cependant, c'est le VSA qui surveille ces deux prestataires et qui les finance.

3.1.4 Le canton de Vaud

3.1.4.1 Structure

Tout comme dans le canton de Fribourg, la structure de la PS dans le canton de Vaud subit actuellement une importante modification. Le Conseil d'Etat a déjà adopté et transmis au Grand Conseil le projet de loi sur la pédagogie spécialisée (LPS-VD), mais divers blocages retardent son entrée en vigueur⁷⁵. C'est cependant le cadre décrit dans ce dernier qui fera l'objet de l'analyse, car c'est ce texte qui reflète l'esprit de la RPT. La LPS-VD doit en plus venir compléter la nouvelle Loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO). Les nouvelles exigences que celle-ci impose en matière de PS (art. 101 LEO) sont par ailleurs suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPS-VD (art. 1 A-LEO⁷⁶).

A) Etat de la procédure d'adhésion au C-PS:

Le canton de Vaud a adhéré au Concordat le 26 mai 2009; par conséquent, la loi qu'il prépare se base sur le C-PS. Aussi, même si cette loi n'est pas encore entrée en vigueur, le canton doit appliquer les directives principales et employer les instruments du Concordat, depuis 2011 déjà. Au niveau de l'organisation, cela implique que le canton doit utiliser une terminologie particulière dans sa communication, appliquer des standards de qualité pour les prestataires, mais aussi et surtout suivre une procédure standardisée pour évaluer les besoins individuels des enfants, laquelle se sert de la PES (art. 7 C-PS).

B) Autorités et prestataires compétents:

Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), respectivement son Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF), représentent les autorités vaudoises compétentes en matière de PS (art. 6, 7 LPS-VD). Il faut souligner ici que le SESAF est un service indépendant des services en charge de l'enseignement. Il n'est donc pas intégré à ces derniers, mais doit collaborer étroitement avec eux (art. 7, al. 2, let. d LPS-

⁷⁵ En ce qui concerne notamment le statut administratif des aides à l'enseignant, ou encore la désignation de prestataires particuliers indépendants (logopédie, psychomotricité).

⁷⁶ Arrêté du 21 mars 2012 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO) et les mesures transitoires destinées à régler la continuité du parcours des élèves au sein de l'école obligatoire (A-LEO).

VD). Il est aussi prévu que le SESAF « s'organise en direction régionale » (art. 18, al. 1 LPS-VD) selon des « régions de pédagogie spécialisée » (art. 17 LPS-VD).

Dans le domaine de la surdité, c'est l'Ecole cantonale pour enfants sourds (ECES) qui est responsable de l'exécution de la plus grande partie des prestations de PS. L'ECES est une structure qui dépend entièrement du SESAF, et plus précisément de son Office de l'enseignement spécialisé (OES)⁷⁷, qui participe à sa gestion (Nendaz, 2015). Cette école ayant cependant fait le choix de se développer en « futur Centre de référence potentiel pour le déficit auditif et l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » (ECES, 2014, p. 2⁷⁸), elle a pris la décision de fermer toutes ses classes spécialisées⁷⁹ (ECES, 2014, p. 13). Par conséquent, les enfants sourds requérant une prise en charge dans un établissement spécialisé sont pris en charge par d'autres structures, et il en va de même lorsque des mesures de prise en charge à caractère résidentiel sont prévues. Dans ces cas, d'autres prestataires sont désignés, comme, par exemple, l'ISJ.

C) Types de mesures:

Le canton de Vaud prévoit pour les enfants sourds, conformément au C-PS, des MAR de pédagogie spécialisée (art. 4, 5 C-PS). Elles comprennent l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité, l'enseignement spécialisé et la prise en charge à caractère résidentiel (art. 10 LPS-VD). Des « mesures auxiliaires », dont les transports, peuvent être accordées, mais, selon la LPS-VD, avant et après la scolarité uniquement (art. 10, 13 LPS-VD). En guise de rappel, les MAR se distinguent des MAO non pas selon le type de prestations, mais selon la durée et l'intensité des mesures, et selon le type de personnel qui doit intervenir (art. 5, al. 2 C-PS). Les enfants sourds bénéficient alors en règle générale de MAR, qui sont donc dispensées par l'ECES lorsque cela concerne ce handicap (art.38, 39 LPS-VD).

Ces prestations seront détaillées par la suite, mais deux remarques d'ordre organisationnel peuvent apparaître ici déjà. Premièrement, la LPS-VD précise de manière explicite que des MAR peuvent prendre une forme indirecte, et s'adresser à des individus de l'entourage de l'enfant (art. 15 LPS-VD). Deuxièmement, dans l'esprit du Concordat, le canton garantit que

⁷⁷ OES, Missions, URL: <http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/sesaf/oes/missions/>, 24.07.2015.

⁷⁸ ECES (2014). *Rapport Annuel 2013*. URL: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/sesaf/oes/ECES/ECES_Rapport_2013_final.pdf, 20.06.2015.

⁷⁹ La dernière classe a été fermée en 2010 (ECES, 2014, p. 13).

« les solutions intégratives (...) sont privilégiées » (art. 3, al. 2 LPS-VD), mais ce favoritisme est nuancé en ce qui concerne les MAR, dont les bénéficiaires sont scolarisés « dans un établissement de la scolarité obligatoire ou dans un établissement de pédagogie spécialisée » (art. 36, al. 1 LPS-VD)⁸⁰.

D) Procédure:

En adhérant au C-PS, le canton de Vaud accepte de suivre une procédure bien définie en ce qui concerne l'octroi des MAR. En effet, quand des mesures ordinaires - qui sont en période scolaire offertes par les écoles ordinaires (art. 27 LPS-VD) - s'avèrent insatisfaisantes, une détermination des besoins individuels de l'enfant doit être menée « dans le cadre d'une procédure d'évaluation standardisée, confiée par les autorités compétentes à des services d'évaluation distincts des prestataires » (art. 6, al. 3 C-PS). Au niveau du canton, c'est la « commission cantonale d'évaluation » (art. 33, 34 LPS-VD), au sein du SESAF, qui s'occupe de ce travail. Après avoir évalué les besoins de l'enfant, la cellule rend un préavis sur les mesures nécessaires, et c'est le SESAF qui rend une décision d'attribution (art. 35 LPS-VD), respectivement l'inspectorat de l'OES. Il s'agit de noter que lorsque qu'une MAR est envisagée au sein d'une école spécialisée, la décision du SESAF englobe toutes les prestations prévues (art. 35, al. 2 LPS-VD). En d'autres termes, la décision d'attribution de mesures renforcées en école spécialisée ne détaille pas le type de mesures ni leur fréquence, mais des objectifs précis. Ainsi, le SESAF peut, en lieu et place des mesures prévues par la LPS-VD, « financer d'autres prestations (...) qui permettent d'atteindre les mêmes buts » (art. 10, al. 2 LPS-VD).

E) Financement:

Les prestations de PS sont financées par le DFJC (art. 43 LPS-VD), et les communes participent aux frais, en fournissant gratuitement les locaux et le matériel nécessaires à l'exécution de mesures de PS à l'école ordinaire (art. 44 LPS-VD). Les parents, quant à eux, sont sollicités pour contribuer aux frais de pension (art. 60 LPS-VD). En ce qui concerne l'ECES, elle est, en tant qu'école cantonale, financée entièrement par le canton: son budget est alloué par le SESAF, respectivement par l'OES. Les prestations délivrées par des

⁸⁰ Ce « ou » n'indique pas nécessairement une primauté de la scolarisation intégrative, ce que confirme la disposition des articles 38 et 39 LPS, qui traitent respectivement d'abord de la scolarisation en école spécialisée, et ensuite de la scolarisation à l'école ordinaire.

établissements spécialisés privés sont financées par voie conventionnelle (art. 49-51 LPS-VD).

3.1.4.2 Offre

Le Tableau 7 regroupe les prestations de PS élaborées et offertes par le canton pour les jeunes sourds, respectivement en collaboration et par l'intermédiaire de l'ECES. Il est à nouveau construit de manière identique et indique les mêmes information que les tableaux précédents (Tableaux 4, 5 et 6).

Tableau 7: Offre de prestations de PS du canton de Vaud pour les enfants sourds

TYPE	PRESTATION	PRESCOLAIRE		SCOLAIRE		POSTSCOLAIRE		BASES LEGALES / SOURCES
		Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	Disponible	Caractéristiques de l'offre	
Ambulatoires	Logopédie	✓	• De 0 à 4 an max.	✓	• Exceptionnel.	✓	• Exceptionnel.	Art. 10, 36 LPS
	Psychomotricité	✓	• De 0 à 4 an max.	✓	• Exceptionnel.	✓	• Exceptionnel.	Art. 10, 36 LPS
	Education précoce spécialisée	✓	• De 0 à 4 ans • Max. 5 ans	X	X	X	X	Art. 10 LPS
	Cours de LS	✓	• De 0 à 4 an max.	X	X	X	X	ECES (GSE)
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	X	X	X	X	Art. 10 LPS
	Logopédie	✓	• De 0 à 4 ans	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	Art. 10 LPS
Centralisées	Psychomotricité	✓	• De 0 à 4 ans	✓	• Indéfini	✓	• Exceptionnel.	Art. 10 LPS
	Rencontre entre enfants / jeunes	X	X	✓	• De 6 à 18 ans • 1 demi-journée par semaine • 4 journées par année	✓	• Simit si prolongement SSS	ECES
	Jardin d'enfants spécialisé	✓	• De 2 à 4 ans • Max 3 demi-journées par semaine	X	X	X	X	ECES
	Scolarisation spécialisée intégrée (SSI)	X	X	✓	• L'enfant suit la majorité des enseignements au sein de l'école ordinaire grâce au SPS	X	X	Art. 10, 36 LPS
	Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	• Couvert par l'EPS	✓	• Max. 4 leçons par semaine pour SSI	✓	• Simit si prolongement SSS	Art. 10 LPS
	Scolarisation spécialisée séparée (SSS)	X	X	✓	• Hors-ECES / Extracantonal	✓	• Hors-ECES / Extracantonal • Prolongement jusqu'à 20 ans	Art. 10, 19, 36 LPS
	Cours de LS	✓	• De 0 à 4 an max.	✓	• En ES et EO	✓	• Simit si prolongement SSS	ECES (GSE)
	Accompagnement par un auxiliaire de vie	✓	• De 0 à 4 ans max. • Simit en lieu d'accueil	✓	• Simit pour SSI	X	X	Art. 10, 13 LPS / ECES (GSE)
	Soutien spécialisé pour transition professionnelle	X	X	✓	• De 15 ans • OOSPI	✓	• Des 15 ans • OOSPI	Art. 12, 36 LPS / ECES (SPS)
	Centre de jour (midi)	X	X	✓	• Hors-ECES / Extracantonal	✓	• Hors-ECES / Extracantonal • Simit si prolongement SSS	Art. 10, 19, 38 LPS
	Foyer, Internat (nuitée)	X	X	✓	• Hors-ECES / Extracantonal	✓	• Hors-ECES / Extracantonal • Simit si prolongement SSS	Art. 10, 19, 38 LPS
	Indirectes	Conseil et soutien pour les parents	✓	• Indéfini	✓	• Indéfini	✓	• Simit si prolongement SSS
Renfort pédagogique		X	X	✓	• Uniquement pour SSI	X	X	Art. 15 LPS / ECES (RP)
Conseil et soutien pour les enseignants / classes de l'école ordinaire		X	X	✓	• Min. 3 réunions de réseau par année pour SSI • Simit	X	X	Art. 15 LPS (SPS)
Rencontre entre parents		✓	• Simit dans le cadre du jardin d'enfants, ou • 1 soirée par semestre	✓	• 1 soirée par semestre	X	X	Art. 15 LPS
Regroupement parents-enfants		✓	• De 0 à 2 ans • 1 demi-journée par semaine	X	X	X	X	Art. 15 LPS / ECES (SEI)
Rencontre famille élargie		✓	• 3 soirées par année	✓	• 3 soirées par année	X	X	Art. 15 LPS / ECES (SEI)
Transports	Prise en charge du moyen de transport	✓	• Pour trajet le plus court vers toutes mesures de PS	✓	• Pour trajet le plus court vers toutes mesures de PS	✓	• Simit si prolongement SSS / mesures logopédiques	Art. 10, 13 LPS

* Légende :

Disponible

✓

Indisponible

X

GSE / BEI

✓

LPS

- Scolarité en VA
- Scolarité en FAV
- Groupe socio-éducatif / Service éducatif itinérant

L'usage de la langue

D'un point de vue quantitatif, cinq remarques peuvent être faites après un premier coup d'œil sur le Tableau 7. On constate en effet que: les prestations offertes sont disponibles avant tout pendant l'âge de scolarité; la majorité des prestations sont dispensées de manière centralisée par du personnel de l'ECES, mais dans le cadre de l'école ordinaire, et enfin que les prestations pour la période post-scolaire sont exceptionnellement disponibles, et même plus du tout en ce qui concerne la plupart de mesures à caractère socio-éducatif, en raison du changement de cadre de prise en charge du jeune sourd notamment.

Il ne s'agit pas, ici, de discuter ces prestations de manière plus approfondie. Des commentaires sur la qualité de ces dernières seront effectués par la suite, lors de la comparaison de systèmes cantonaux⁸¹. Cependant, une précision peut encore être apportée quant à la responsabilité lors des scolarisations spécialisées prévues. Lorsqu'il est dans une école ordinaire, l'enfant sourd au bénéfice de MAR est sous la responsabilité de la direction de l'école (art. 39 LPS-VD); quand il est dans une école spécialisée, il dépend de cet établissement (art. 38 LPS-VD)⁸².

⁸¹ Voir partie 3.1.5.

⁸² Dans les deux cas cependant, c'est le DFJC, respectivement le SESAF, qui autorise et qui contrôle ces prestataires.

3.1.5 Comparaison des systèmes

Les systèmes cantonaux de PS ont jusqu'ici uniquement été analysés séparément; il s'agit à présent de les comparer. Par endroit, des pistes de réflexion seront ouvertes et des remarques signalées en ce qui concerne des éléments de premier plan.

3.1.5.1 Organisations cantonales

Au niveau de l'organisation, il existe des similarités, mais aussi des différences entre les quatre cantons. Voici les éléments centraux qui doivent être soulignés à ce titre.

A) Similarités:

En ce qui concerne *les prestations et les procédures* qui y sont liées, tous les cantons prévoient deux catégories de mesures, selon le niveau des besoins de l'enfant sourd. Une première catégorie de mesures, qui n'entre pas dans le cadre de ce travail, concerne les enfants ayant des besoins éducatifs particuliers de moindre ampleur. Lorsqu'elles sont proposées à un enfant handicapé, sourd notamment, cela signifie que le handicap de cet enfant est léger, et qu'il ne nécessite qu'un soutien à court terme. Dans chaque canton analysé, la décision et la fourniture de ces prestations est du ressort de l'école ordinaire et de ses services respectifs. La deuxième catégorie de mesures, qui fait l'objet de l'analyse, est accessible dans les quatre cantons selon une procédure identique. L'administration cantonale, épaulée par différentes sortes d'experts, évalue les besoins des enfants au cas par cas, sur la base d'un diagnostic médical, et choisit le prestataire approprié. Le principe de séparation des centres de diagnostic, d'évaluation et de mise en œuvre est ainsi respecté dans tous les cantons.

Cet élément est central dans l'organisation de la PS, tant pour des raisons financières que qualitatives. D'un côté, en rendant impossible toute auto-attribution des mesures, ce principe garantit une certaine économicité dans l'usage des ressources. D'un autre côté, en prévoyant que seuls les financeurs décident des prestataires, il respecte la notion d'équivalence fiscale, qui assure de son côté une partie de la qualité du service. En effet, « toute dérogation à ce principe aboutit à une situation "inefficace" » (Olson, 1969, cité par UniFr, 2008⁸³), ici notamment en raison du manque de surveillance adaptée envers les prestataires autorisés, et

⁸³ UniFr (2008). Fédéralisme financier et décentralisation. *Chapitre 2: la Répartition des tâches* - Note de cours. URL: <http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/Chapitre%202.pdf>, 30.06.2015.

d'autres externalités négatives imprévues que cela peut créer en général (Wettstein, 2001, p. 9). Un tel système comporte cependant un aspect négatif central, qui réside dans la lenteur des procédures; entre le moment où l'enfant est diagnostiqué, et celui où il est pris en charge, il peut s'écouler jusqu'à plus de six mois pour les cas les plus compliqués (Trepp, 2015; Bigolin, 2015).

Ce délai d'attente, qui peut paraître court pour certains, est en réalité extrêmement long pour l'enfant ayant des besoins éducatifs particuliers. Dans l'attente, celui-ci ne peut donc en principe bénéficier d'aucune mesure forte, ou les acquérir par ses propres moyens, sachant que la décision n'aura pas d'effets rétroactifs. Aussi, plus les enfants sont jeunes et/ou plus les enfants sont handicapés, plus l'intervention doit être rapide. En effet, la précocité du soutien spécialisé a un réel impact sur le développement de l'enfant, c'est pourquoi une durée de procédure trop importante est nuisible à ce dernier.

Deux cantons ont mis en place des parades pour enrayer de phénomène dans des situations précises, qui sont soit urgentes, soit rares. Ainsi, dans le canton de Fribourg, des évaluations et des mises en œuvre de mesures de psychomotricité, pour les jeunes de seize à vingt ans, peuvent être offertes par des prestataires reconnus, sans intervention du SESAM (art. 20, al. 3 LPS-FR). On remarquera cependant que des mesures de psychomotricité sont exceptionnellement octroyées à l'âge post-scolaire, ce qui limite donc l'impact de cette disposition. Dans le canton de Soleure, des prestataires reconnus peuvent attribuer jusqu'à cent cinquante heures de logopédie et d'éducation spécialisée aux enfants, de leur naissance jusqu'à 6 mois après l'entrée à l'école (4-5 ans), sans devoir obtenir une décision de l'administration (pt. 5 ConCan-SO). Cette disposition est plus importante que la précédente, car elle concerne le domaine préscolaire et donc des enfants très jeunes.

Ces deux entorses au principe de la séparation des centres d'évaluation et d'exécution garantissent donc une capacité d'action plus rapide, mais impliquent en contrepartie un contrôle moindre de l'administration. Une autre manière de faire est envisagée par le canton de Vaud, dans lequel « le service peut, dans l'attente des déterminations de la commission, prendre des décisions provisoires, tendant notamment au maintien de mesures préexistantes, pour des enfants en âge préscolaire ou des élèves venant d'autres cantons ou de l'étranger » (art. 35, al. 4 LPS-VD). Cette solution garantit à la fois une mise à disposition rapide des mesures, mais aussi un contrôle de l'administration. Enfin, dans le canton de Berne, le HSM est compétent pour évaluer, décider et disposer des mesures de PS, ce qui

assure un traitement très rapide. Cependant, l'administration ne peut exercer qu'un contrôle limité sur la procédure appliquée au sein du HSM.

Dans tous les cas, la décision d'octroi de mesures n'est jamais réellement neutre, dans le sens de « basée sur les besoins de l'enfant uniquement ». Elle est toujours biaisée par la connaissance des moyens disponibles pour appliquer la mesure. Par conséquent, les décisions sont en général plus lentes, mais plus réalistes au regard des moyens et des finances à disposition lorsqu'elles proviennent de l'administration. Quand elles sont réalisées par des centres spécialisés, elles sont certes plus rapides, mais ont une légère tendance à être trop « généreuses ».

A côté du temps long de la décision, une période d'attente peut également être générée par l'imposition de délais précis pour l'annonce et la demande de mesures renforcées de PS. En effet, s'il est logique que des termes soient fixés afin de pouvoir planifier l'année scolaire et d'obtenir les budgets correspondants, ces mêmes termes peuvent nuire dans des situations particulières. Il peut arriver que des familles déménagent en cours d'année, arrivant d'autres pays ou d'autres cantons; il peut arriver qu'un handicap survienne au cours de l'année; il peut arriver que des parents, qui ne sollicitaient pas d'aides jusque-là, doivent en demander. Dans tous ces cas, on ne peut admettre que l'enfant qui s'annonce *hors-délai* administrativement ne soit pas pris en charge, et simplement laissé sans solution jusqu'à l'année suivante. Ainsi, ces situations posent problème, car l'enfant doit être pris en charge, mais les prestataires n'en n'ont pas forcément les moyens. Si tel est le cas, ces derniers doivent faire une demande aux services compétents, qui attribueront des moyens supplémentaires par l'intermédiaire d'accords extra-budgétaires⁸⁴.

Cependant, rien ne garantit formellement que l'enfant annoncé *hors-délai* puisse jouir de toutes les prestations existantes. Comme l'imposition de délai ne saurait être évitée, deux solutions s'envisagent pour pallier à ces problèmes liés à une prise en charge *hors-délai*. Premièrement, à l'instar du canton de Soleure, une cellule d'urgence peut être mise sur pied pour intervenir dans des cas urgents, pour trouver des solutions provisoires en attendant une prise en charge plus complète qui suivra l'évaluation de l'enfant⁸⁵. Deuxièmement, une fine planification du personnel en interne peut être faite en tenant compte d'arrivées supplémentaires potentielles. En effet, les prestataires de mesures de PS pour les enfants

⁸⁴ Les moyens attribués par ces accords ne sont pas automatiquement reconduits pour l'année suivante; ils doivent être introduits dans la prochaine demande de subventions.

⁸⁵ Voir « Akutintervention »: pt. 6.1 ConCan-SO.

sourds peuvent octroyer à une partie de leur personnel un pourcentage d'occupation plus élevé que nécessaire, afin que l'arrivée d'un nouveau bénéficiaire ne génère pas de demandes extra-budgétaires pour le prestataire. En d'autres termes, on peut jouer sur la marge du personnel déjà disponible pour prendre en charge de nouveaux arrivants. Cette solution est la plus efficace en terme d'une prise en charge rapide de l'enfant, mais se révèle compliquée à appliquer⁸⁶.

En ce qui concerne *le financement des mesures* de PS, tous les cantons font participer les communes et les parents, dans des proportions différentes cependant. Ainsi, dans le canton de Fribourg, les communes prennent part au financement des mesures de PS à hauteur de 55%; à Soleure, les communes payent uniquement les frais liés à la scolarité; dans le canton de Berne, elles participent à hauteur de 50 %; et dans le canton de Vaud, elles contribuent au financement en mettant à disposition gratuitement les éléments matériels nécessaires à l'exécution des mesures (locaux, matériel). Il faut noter ici que, s'il est logique que les communes participent aux frais de scolarité, il est moins acceptable que celles-ci financent des mesures de transports à plus grande échelle que les cantons.

En ce qui concerne la contribution demandée aux parents, elle l'est uniquement pour des activités de type extra-scolaires (repas, nuitées, activités, etc.). Si tous les cantons demandent logiquement une contribution aux parents, le montant de cette dernière n'est cependant pas identique. Même si les différences ne sont, en termes absolus, pas très importantes, elles sont tout de même significatives, et peuvent inciter les parents à modifier leur décision quant à une mesure de mise en internat, et à son lieu. Ces montants devraient donc, dans la mesure du possible, être harmonisés. Puisqu'elles remplissent les mêmes fonctions et accomplissent les mêmes tâches, des mesures similaires devraient avoir un coût similaire. Le prix des repas et des nuitées par exemple, devrait être proche d'un canton à l'autre, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, si l'on considère le canton de Fribourg et le canton de Berne par exemple, le coût d'une nuitée passe quasiment du simple au double (16 CHF à Fribourg contre 30 CHF à Berne).

⁸⁶ Des systèmes d'informations peuvent cependant être mis en place pour indiquer les mouvements de la population et construire des statistiques. Dans le canton de Fribourg, le SESAM dispose par exemple d'un outil qui informe en temps réel des déménagements et des arrivées dans le canton (Wicht, 2015). Les résultats montrent que sur la durée, ces nouvelles arrivées sont limitées, mais stables. Elles peuvent donc être pronostiquées et intégrées dans la planification du personnel, du moins dans les subventions octroyées.

Un troisième élément qui est commun à tous les cantons se manifeste dans l'emploi d'une *terminologie* qui n'est *pas encore assez partagée*, et ce, même au niveau des deux cantons concordataires du C-PS, qui devraient pourtant utiliser une terminologie précise et identique concernant la PS. La LPS du canton de Vaud, parle par exemple de « troubles invalidants » (art. 5, al. 1, let. e LPS-VD) alors que celle du canton de Fribourg utilise les termes « troubles graves » (art. 4, al. 2, let. b LPS-FR) et que le C-PS parle de « handicap » (CDIP, 2007a, p. X). A côté de cela, il existe des particularités lexicales dans les lois des deux cantons qui n'ont pas adhéré au Concordat. Ainsi, la VSG du canton de Soleure et l'OPSpec de Berne n'utilisent pas des termes identiques, et cela même lorsqu'il s'agit de mesures identiques⁸⁷. Cette situation nuit à la bonne compréhension du système, que ce soit pour les bénéficiaires ou pour les prestataires de la PS. Car si ces différences ne sont que des nuances en termes de langage, elles peuvent tout de même constituer la source de malentendus, de surcroît lorsque les cantons doivent coopérer. User d'une terminologie commune revêt une importance évidente, et permet de maintenir une certaine continuité pour l'ensemble du système. Autrement dit, de la Constitution cantonale jusqu'aux concepts, en passant par le C-PS, les lois et les ordonnances relatives, les termes employés ne devraient pas diverger. Dans leur communication externe, avec les groupes-cibles notamment, les cantons devraient également veiller à utiliser des termes qui ne changent pas d'un document à l'autre. Cet état de fait amène à une remarque générale concernant *la qualité de la législation sur la PS* dans les quatre cantons. Du point de vue de la légistique matérielle, les divers textes cantonaux remplissent leur mission d'« adéquation au problème » (Mader, 2013, p. 261) en répondant aux besoins de la société et aux attentes des autorités. Ils peuvent par contre présenter des problèmes de cohérence externe (Mader, 2013, p. 262), liés notamment à la négligence lexicale évoquée précédemment. Cela se répercute au niveau de la légistique formelle, notamment sur le plan de la qualité linguistique et de la structure des actes (Mader, 2013, p. 262). En effet, « une bonne législation ne contient ni incohérences formelles, ni répétitions inutiles » (Mader, 2013, p. 262), ce qui n'est pas toujours le cas dans l'ensemble des textes juridiques autour de la PS. La remarque sur la structure des textes vaut en particulier pour les cantons concordataires, pour lesquels une structure commune devrait être observée. Le but du C-PS étant justement d'harmoniser l'organisation et de favoriser la

⁸⁷ Le Canton de Soleure, par exemple, parle de mesures d'« aide spéciale » (voir art. 36 ss VSG) et le canton de Berne de « mesures pédagogiques particulières » (voir OMPP) (dans les deux cantons concordataires, elles correspondent aux mesures ordinaires (offre de base) (voir art. 4 C-PS).

coopération dans le domaine de la PS, les cantons devraient commencer par respecter une structure similaire dans la rédaction de leurs lois sur la PS, qui se basent essentiellement sur le C-PS pour tous les aspects organisationnels⁸⁸.

Ces problèmes de type légistique proviennent peut être du fait que la rédaction de ces lois incombe aux Services en charge de la PS, qui disposent bien évidemment des connaissances nécessaires à la qualité matérielle de la loi, mais qui ne bénéficient pas toujours du savoir et d'un appui conséquent autour de la technique rédactionnelle d'actes législatifs. Quoi qu'il en soit, la qualité de la rédaction des lois est centrale, car elle agit sur leur efficacité. Une attention particulière doit donc y être consacrée. Ces remarques quant à la qualité des lois sont indispensables, car elles peuvent expliquer par la suite des situations d'incompréhension chez les ayants-droit, voire d'inefficacité chez les prestataires. En effet, si en amont les critères pour garantir la qualité des lois ne sont pas tous respectés, il est fort possible qu'en aval, les différents organismes et individus concernés ne puissent les comprendre correctement et agir efficacement.

Enfin, tous les cantons bénéficient de *la présence d'un établissement spécialisé* pour le handicap de la surdité. Cependant, dans les cantons de Berne et Vaud, il s'agit de structures entièrement cantonalisées, alors que l'ISJ et le ZKSK, dans les cantons de Fribourg et Soleure, sont des établissements privés. Cette différence d'organisation n'a pas d'influence sur les prestations, si des contrats de prestations de qualité sont établis entre le SESAM et l'ISF, et entre le VSA et le ZKSK. Cette solution peut d'ailleurs comporter plusieurs avantages, à la fois au niveau des cantons, qui ne doivent pas prendre en charge tous les coûts liés à la cantonalisation de structures privées⁸⁹, mais aussi au niveau des instituts, qui conservent une marge de manoeuvre supplémentaire au niveau de leur gestion financière et de leur structure organisationnelle. Au moment de la RPT d'ailleurs, des discussions avaient été menées dans le canton de Fribourg autour d'une éventuelle cantonalisation de l'ISJ, mais le statu-quo a finalement persisté sur cette question (Wicht, 2015).

Pour résumer, les quatre cantons ont tous ceci en commun: ils proposent deux types de mesures, qui sont octroyées de manières diverses et par des autorités différentes; ils prennent

⁸⁸ Il faut noter à ce titre que la LPS-VD se rapproche plus de l'esprit du C-PS. La LPS-FR, elle, se distingue par une approche des mesures par période scolaire.

⁸⁹ Par exemple, achat et entretien des bâtiments, mais aussi des terrains en général.

en charge les coûts de la PS avec le soutien des communes, et des parents dans une moindre mesure; ils disposent tous d'actes législatifs pour encadrer la PS, lesquels présentent des imperfections au niveau légistique; enfin, ils jouissent tous de la présence d'un établissement spécialisé pour le handicap de la surdité.

D'autres caractéristiques organisationnelles sont partagées par les cantons, mais seulement entre deux ou trois d'entre eux, pas par les quatre. Ces particularités figureront ici alors en tant que différences.

B) Différences:

Au niveau de l'organisation cantonale de la PS, des éléments ne sont pas partagés par les quatre cantons examinés ici. Il s'agit avant tout de différences concernant *les autorités et les prestataires* compétents dans le domaine de la PS pour les enfants sourds.

Premièrement, le canton de Berne est le seul canton qui fait participer un autre département que celui chargé de l'instruction publique, à savoir le DSAP, pour prendre en charge les enfants à besoins éducatifs spéciaux, et les sourds notamment. Si, dans la logique d'assurance qui prévalait avant la RPT, la participation de ce dernier dans le domaine de la PS pouvait être justifiée, elle l'est beaucoup moins dans la logique de formation qui est adoptée à ce jour au niveau national. Cette situation n'est pas uniquement « conceptuellement » inadaptée, elle est aussi incohérente sur le plan organisationnel (Moulin et al., 2007, p. 18) et représente une source de gaspillage de ressources en termes d'échanges administratifs.

En effet, la coopération et la coordination interdépartementale a un coût, financier d'un côté, et temporel de l'autre⁹⁰. Le fait que l'OPAH doive consulter l'OECE pour les aspects scolaires avant de délivrer des autorisations aux établissements spécialisés (art. 45 OPSpec), mais aussi faire appel à lui pour toute question de surveillance scolaire (art. 49 OPSpec), handicape le fonctionnement efficace de la PS. Il est essentiel « que le pilotage et la gestion des diverses formes d'enseignement, ordinaire et spécialisé, soient (...) confiés à la même direction » (CDIP, 2007c, p.4). Le financement du HSM, en tant qu'école spécialisée pour les enfants sourds, par un Département qui n'est pas celui de l'instruction publique, est donc une

⁹⁰ Il faut ici tenir compte du nombre de rencontres formelles et informelles entre les différents responsables.

caractéristique du canton de Berne⁹¹. Deuxièmement, et toujours en lien avec l'organisation au sein des administrations cantonales, le canton de Soleure est le seul canton dans lequel le service responsable de la PS est directement intégré aux services de l'enseignement. L'IL fait partie intégrante du VSA, alors que dans les cantons de Fribourg et de Vaud, le SESAM et le SESAF, respectivement, sont des services qui sont indépendants de l'enseignement obligatoire à proprement parler, du moins ne sont pas verticalement incorporé au sein des différents services de l'enseignement, à savoir le SEnOF et le SEnOA à Fribourg, et la DGEO dans le canton de Vaud. Bien sûr, ces cantons ont des particularités qui leur sont propres, notamment en ce qui concerne les langues parlées et la taille du territoire, qui implique une organisation tout aussi particulière, mais une réflexion doit être menée quant à l'intégration des services de PS au sein des directions de l'enseignement. Les cantons qui attribuent la responsabilité des élèves et du suivi des mesures de PS aux responsables de l'école ordinaire devraient tout particulièrement s'assurer de l'intégration de ces services.

Justement, l'attribution des responsabilités pour le suivi des mesures de PS attribuées à l'école ordinaire diffère d'un canton à l'autre. Ainsi, dans les cantons de Berne et de Soleure, les écoles spécialisées conservent la responsabilité du suivi et de la bonne marche des mesures dont bénéficient les enfants, qui restent donc élèves de l'école spécialisée (art. 15, al. 3 OPSpec; Pt. 6.6 ConCan-SO). Dans les cantons de Fribourg et de Vaud, aussitôt que des mesures sont octroyées dans le cadre de l'école ordinaire, c'est cette dernière qui est responsable des enfants et du suivi de mesures qu'ils reçoivent. Cette troisième différence centrale entre les cantons analysés revêt une importance particulière. En effet, un des points les plus compliqués à mettre en oeuvre dans le cadre de la PS, tant du point de vue théorique que pratique, est l'enseignement spécialisé à l'école ordinaire. Le statut des enseignants spécialisés qui viennent donner du soutien doit être clairement défini, et leur responsabilité aller de pair avec leur mandat. Ainsi, si la responsabilité de l'élève à l'école ordinaire relève du ressort de l'école ordinaire, alors l'action des enseignants spécialisés devrait avant tout être indirecte. Dans le canton de Vaud, cette vision des choses semble être partagée; les mesures indirectes jouent un rôle de premier plan dans l'organisation de l'aide, point qui est consacré dans la LPS-VD (art. 15 LPS-VD).

⁹¹ Le canton de Berne travaille actuellement, dans l'élaboration de son concept, sur la modification de cette structure. Le DINS devrait donc, à terme, être responsable des établissements de PS (pour le domaine scolaire) et de tout les types de scolarisations spécialisées (Wüthrich, 2015). Cependant, cette modification est pour l'instant uniquement conceptuelle, et ainsi, depuis la RPT, la situation n'a donc pas évolué en ce qui concerne cet arrangement administratif.

Il est aussi intéressant de constater que les cantons de Vaud et de Fribourg introduisent dans leur LPS la notion de « réseau »⁹², ce que les deux autres cantons ne font pas. L'idée de « réseau » formalise le fait que les adultes qui encadrent l'enfant dans son quotidien doivent participer aux différentes procédures, et se rassembler régulièrement afin de pouvoir corriger et adapter les mesures, si nécessaire. Dans le canton de Fribourg, ce réseau inclut expressément les parents (art. 29 LPS-FR). Le fonctionnement en réseau suppose une implication et une coopération soutenue de tous les membres, mais constitue aussi une sorte de prestation indirecte, étant donné que le réseau constitue un environnement propice à l'échange de bonnes pratiques et à la communication d'informations et d'avis personnels.

Ces différences au niveau des organes responsables amènent à souligner une quatrième divergence entre les cantons, cette fois-ci au niveau de *l'organisation des prestations*. L'importance et la place qu'occupent les mesures indirectes au sein de la législation et de l'offre représentent une quatrième divergence entre les cantons. En effet, seul le canton de Vaud prévoit, dans son offre en matière de PS, une section spécialement consacrée aux prestations indirectes. Si l'intervention de personnel spécialisé pour soutenir l'enfant, dans son milieu familial ou à l'école ordinaire, implique forcément des rapports entre les différents acteurs, il s'agit ici, dans une optique absolue, que ces professionnels ne soient plus que et uniquement en contact avec les professionnels et les parents. Bien sûr, plus le handicap est profond, plus cette limitation à du soutien indirect est irréaliste, mais il faut toujours garder à l'esprit que ces prestations indirectes peuvent, quand elles sont suffisantes et adaptées, être « préférées à des mesures ordinaires et (...) s'y substituer » (art. 15 LPS-VD). Une application de ce principe peut produire, en supplément d'une prise en charge encore plus intégrative (dans le sens de *discrète*), des économies importantes en terme de déploiement de ressources et d'occupation du personnel spécialisé, sur le long terme principalement. Dans le cas de la surdité, il existe de nombreux outils didactiques et des moyens de communication adaptés qui peuvent être transmis, selon des modalités différentes, aux enseignants de l' cole ordinaire et aux parents qui le souhaitent. Cette approche ne doit pas amener à ce que le travail de l'enseignant de l' cole ordinaire soit doublé, mais au contraire il doit mener à réduire sa difficulté à moyen terme. La problématique de cette approche est qu'elle exige une excellente entente et une coopération sans défaut entre les différents professionnels; ceux-ci doivent être

⁹² Voir pour le canton de Fribourg les articles 25, 29 et 31 LPS, et pour le canton de Vaud les articles 29 et 40 LPS.

motivés à travailler ensemble, ne pas hésiter à communiquer clairement entre eux, et connaître précisément les limites de leur tâche.

Enfin, toujours par rapport à l'organisation de l'offre, il s'agit de souligner que les cantons garantissent de manières différentes l'accès à des mesures intégratives, et cela même, à nouveau, en ce qui concerne les cantons concordataires du C-PS. Les cantons de Vaud et de Fribourg mentionnent dans les principes de base de la PS que les solutions intégratives sont privilégiées, mais pour le premier, elles sont limitées à la période scolaire et préscolaire (art. 3, al. 2 LPS-VD) alors que pour le second, elles sont expressément appliquées jusqu'à vingt ans (art. 2, let. b LPS-FR)⁹³. Dans le canton de Soleure, l'enfant a le droit de recevoir des mesures de PS de manière intégrative (art. 37 quater, al. 1 VSG), mais cela ne signifie en aucun cas que ces mesures, lorsqu'elles sont envisageables, sont appliquées. Dans le canton de Berne, l'Ordonnance qui règle la PS pour les enfants sourds n'indique jamais que des mesures intégratives doivent être préconisées, et laisse même penser qu'au contraire, elles sont exceptionnelles, puisque octroyées « dans des cas particuliers » (art. 8, al. 1 OPSpec)⁹⁴. Dans tous les cas, la capacité des cantons à intégrer ces enfants dans le circuit ordinaire est limitée, non pas uniquement en fonction de leur volonté, mais également en fonction de leurs ressources. Le principe de proportionnalité, pour décider de la faisabilité d'une mesure d'intégration, se base d'abord sur des indices financiers, et non sur des considérations pédagogiques. Ainsi, même si la PES, ou autre procédure d'évaluation des besoins, peut aboutir à un résultat positif à l'octroi de mesures d'intégration, il n'est pas garanti que celles-ci puissent être offertes d'un canton à l'autre, puisque ces derniers ont des ressources inégales.

Pour résumer, l'organisation de la PS contient de nombreuses différences d'un canton à l'autre, mais les plus importantes concernent: l'implication d'un deuxième département pour la gestion et le pilotage de la PS pour le seul canton de Berne; l'attribution de la responsabilité du suivi des mesures de PS à l'école ordinaire; la place et le rôle des mesures indirectes; la garantie de la préférence des solutions intégratives, de la naissance jusqu'à vingt ans.

Les différences et similitudes évoquées jusqu'ici entre les quatre cantons touchaient à l'organisation au sens strict de la PS. Il s'agit à présent de comparer les offres de prestations.

⁹³ En ce sens la LPS du canton de Fribourg se rapproche plus de l'esprit du C-PS (voir art. 2, let. b C-PS).

⁹⁴ Cela ne concerne cependant pas les mesures pédago-thérapeutiques, pour lesquelles le mode intégratif est soutenu (art. 24, al. 1, let. c OPSpec).

3.1.5.2 Offres de prestations cantonales

Sans la détailler dans un premier temps, l'offre de prestations des quatre cantons peut être comparée à l'aide du Tableau 8.

Tableau 8: Comparaison des offres de prestations cantonales (BE-FR-SO-VD)

Tableau 8: Comparaison des offres de prestations cantonales (BE-FR-SO-VD)*

TYPE	NIVEAU	CANTONS	PRESCOLAIRE				SCOLAIRE				POSTSCOLAIRE			
			BE	FR	SO	VD	BE	FR	SO	VD	BE	FR	SO	VD
Ambulatoires		Logopédie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Psychomotricité	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Centralisées		Education précoce spécialisée	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Cours de LS	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Logopédie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Psychomotricité	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Rencontre entre enfants / jeunes	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Jardin d'enfants spécialisé	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Scolarisation spécialisée intégrée (SSI)	X	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Soutien pédagogique spécialisé (SPS)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Scolarisation spécialisée séparée (SSS)	X	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Indirectes		Cours de LS	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Accompagnement par un auxiliaire de vie	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Soutien spécialisé pour transition professionnelle	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Centre de jour (midi)	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Foyer, Internat (nuitée)	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Conseil et soutien pour les parents	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Aide pour les parents (Entlastung)	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Rencontre entre parents	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Regroupement parents-enfants	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Rencontre famille élargie	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Transports		Conseil et soutien pour les enseignants / classes de l'école ordinaire	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Renfort pédagogique	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Prise en charge du moyen de transport	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Accompagnement	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

* Légende:

- ✓ Disponible
- X Indisponible
- ✓ Exceptionnellement disponibles
- Substitués à l'AI

En observant le Tableau 8, divers constats peuvent être faits. En lisant le tableau horizontalement, on s'aperçoit que les prestations ambulatoires sont quasi exclusivement réservées au domaine préscolaire et que les prestations centralisées, indirectes et relatives au transport, concernent avant tout la période scolaire. En lisant le tableau verticalement, on remarque que les trois périodes sont couvertes, mais que les prestations de PS touchent principalement la période scolaire, et que pour la période postscolaire, ces prestations sont offertes selon des conditions particulières, du moins différentes des deux périodes précédentes.

En ce qui concerne les prestations préscolaires et les prestations indirectes, et particulièrement les prestations indirectes en période préscolaire, il s'agit ici de faire un commentaire. Ces mesures sont d'une importance capitale pour l'éducation de l'enfant, car elles concernent à la fois l'éducation précoce mais aussi l'environnement immédiat de l'enfant. Ces deux éléments sont déterminants pour le développement des aptitudes de l'enfant sourd, et pour tous les enfants à besoins particuliers en général. De plus, étant donné la vision contemporaine du handicap, la vision bio-psycho-sociale⁹⁵, prônée par la PES notamment, l'enfant est handicapé non seulement en raison de particularités biologiques, médicales, mais aussi et surtout en raison de l'inadaptation de son environnement à sa situation. Ainsi, c'est autant l'enfant que son environnement qui nécessiteraient des mesures de PS. Les prestations indirectes devraient donc être développées davantage, et particulièrement en ce qui concerne la période préscolaire. Car plus tôt l'éducation se fait, et plus tôt l'environnement de l'enfant trouve des moyens de s'adapter, plus l'enfant sera en mesure de comprendre et de s'intégrer correctement à son entourage, et ce avec une autonomie plus grande. En plus de cela, la détection de plus en plus précoce et de plus en plus qualitative du handicap, de la surdité, permet d'élaborer des mesures, elles aussi très précoces et personnalisées. Bien entendu, la responsabilité face à des enfants en bas-âge relève avant tout des parents, qui doivent être correctement informés et soutenus pour prendre les bonnes décisions, ce qui montre une fois encore que les mesures indirectes sont centrales. En partenariat avec les organismes qui agissent dans le domaine de la petite enfance, des mesures de prévention et d'information peuvent être mises sur pied pour assurer l'implication des parents et la précocité de leurs décisions (Riva-Mossman, 2014, p. 38).

⁹⁵ Voir partie 2.2.2.2 B.

En observant le Tableau 8, on s'aperçoit aussi que la moitié des prestations indirectes ne sont pas disponibles quand l'enfant sourd est en âge préscolaire. On remarque aussi que de manière générale, le canton de Vaud est le canton qui propose le plus de prestations indirectes. Il met notamment à disposition des écoles ordinaires des mesures de « renfort pédagogique », prestation qu'aucun des trois autres cantons ne propose. Le canton de Soleure est aussi le seul à offrir la mesure d'aide pour les parents sous forme de prise en charge de l'enfant. Cette offre, qui ne concerne que les enfants multi-handicapés, n'agit cependant que comme un soulagement pour les parents; elle n'est pas réellement une offre indirecte de PS, car les parents, en dehors du fait que leur enfant est pris en charge pendant quelques jours hors de la maison, ne bénéficient pas, avec cette mesure, de conseils et de soutiens supplémentaires.

Cela étant dit, comparer si des prestations sont disponibles ou non dans les cantons n'est pas encore suffisant; il s'agit de comparer dans quelles mesures elles sont dispensées. En effet, le fait de disposer de deux ou de quatre heures de soutien par semaine, d'organiser une seule ou trois sorties par année, a un impact certain en terme de qualité de l'accompagnement mais aussi en terme financier. Le Tableau 9 compare d'abord les prestations indirectes, qui viennent d'être abordées. Ensuite, le Tableau 10 compare les prestations directes essentielles à la PS⁹⁶. Pour ces deux tableaux, c'est uniquement l'offre des quatre écoles spécialisées qui est considérée, car ce sont elles qui possèdent les compétences et le savoir pour traiter au mieux les enfants sourds.

⁹⁶ Les mesures péda-go-thérapeutiques ne sont pas prises en compte ici, car elles peuvent être, selon les cantons, attribuées par les services de l'école ordinaire, ou encore par des prestataires indépendants.

Tableau 9 : Comparaison des offres de prestations indirectes

	ECOLE SPECIALISEE (Canton)			
	HSM (BE)	ISJ (FR)	ZKSK (SO)	ECES (VD)
Période préscolaire				
Conseil et soutien pour les parents	√	√	√	√
Rencontre entre parents	<ul style="list-style-type: none"> • SImt dans le cadre du jardin d'enfants, ou • 1 soirée par semestre 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 demi-journée par année 	X	<ul style="list-style-type: none"> • SImt dans le cadre du jardin d'enfants, ou • 1 soirée par semestre
Regroupement parents-enfants	<ul style="list-style-type: none"> • De 1 à 3 ans • Max 12 heures par semestre 	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • De 0 à 2 ans • 1 demi-journée par semaine
Rencontre famille élargie	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • 3 soirées par année
Période scolaire				
Conseil et soutien pour les parents	√	√	<ul style="list-style-type: none"> • Max. 40 heures par cycle (enfantine, primaire I et II, C.O) 	√
Renfort Pédagogique	X	X	X	√
Conseil et soutien pour les enseignants / classes de l'école ordinaire	<ul style="list-style-type: none"> • 1 séance par semaine (avec les professeurs de l'EO) • 2 journées par semestre 	<ul style="list-style-type: none"> • Min. 1 réunion de réseau par année (pour SSI) • 1 demi-journée de formation par année 	<ul style="list-style-type: none"> • Max. 40 heures par cycle (enfantine, primaire I et II, C.O) 	<ul style="list-style-type: none"> • Min. 1 réunion de réseau par année (pour SSI) • 2 journées de formation par année • La « Boîte à Histoire »
Rencontre entre parents	<ul style="list-style-type: none"> • 1 soirée par semestre 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 demi-journée par année 	√	<ul style="list-style-type: none"> • 1 soirée par semestre
Regroupement parents-enfants	<ul style="list-style-type: none"> • 1 demi-journée par semestre 	X	X	X
Rencontre famille élargie	<ul style="list-style-type: none"> • De 4 à 12 ans • 1 journée par année 	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • 3 soirées par année

Comme le montre le Tableau 9, le canton de Vaud est le canton avec les prestations indirectes les plus développées pour la période préscolaire. Il propose des regroupements parents-enfants dès que ceux-ci le souhaitent, c'est-à-dire avant même le premier anniversaire de l'enfant, et le canton organise des rencontres pour la famille élargie. C'est également le seul canton à proposer la prestation de la « boîte à histoire », une prestation que l'ECES a contribué à développer⁹⁷. Cette prestation est une prestation qui allie le soutien à l'enseignant, à l'élève sourd et au reste des élèves de la classe sur un mode ludique et intégratif. C'est

⁹⁷ Cette prestation a été développée en partenariat avec la Fondation Capella.

typiquement ce genre de prestation qui dégage des effets à plusieurs niveaux, et c'est ce type de mesures-là qu'il faut privilégier pour soutenir les objectifs d'intégration et d'autonomie des enfants sourds. Le renfort pédagogique est également une spécialité du canton de Vaud. Le canton de Berne est également bien placé en ce qui concerne ces prestations indirectes. A partir de l'automne 2015, en plus des rencontres entre parents, des regroupements parents-enfants sont également mis en place, et également proposés, dans une moindre mesure, pendant la période scolaire.

En ce qui concerne le soutien pour les enseignants de l'école ordinaire, les deux cantons concordataires, qui prévoient la création d'un « réseau » pour encadrer l'enfant, impose au minimum une réunion de réseau par année⁹⁸. Dans le canton de Berne, une réunion par semaine est proposée entre les divers enseignants impliqués dans la prise en charge du jeune, et dans le canton de Soleure, un quota de quarante heures de conseil et soutien est mis à disposition des enseignants de l'école ordinaire. Comme évoqué plus haut, ces mesures jouent un rôle central dans l'éducation de l'enfant, et pour cette raison il s'agit d'en créer de nouvelles, du moins d'augmenter la proportion dans laquelle les offres actuelles sont proposées.

⁹⁸ Les deux cantons (Fribourg et Vaud) prévoient une réunion de réseau avant le début et avant la fin de la scolarité, et une réunion de réseau au minimum par année scolaire (voir l'article 31 LPS-FR et l'article 40 LPS-VD).

Tableau 10: Comparaison des offres de prestations directes centrales

	ECOLE SPECIALISEE (Canton)			
	HSM (BE)	ISJ (FR)	ZKSK (SO)	ECES (VD)
Période préscolaire				
Rencontre entre enfants / jeunes	1 journée par semestre	6 journées par semestre	X	X
Jardin d'enfants spécialisé	<ul style="list-style-type: none"> • 3 demi-journées par semaine • De 2 à 5ans 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 jours par semaine • De 3 à 6 ans 	X	<ul style="list-style-type: none"> • 3 demi-journées par semaine • De 2 à 4 ans
Période scolaire				
Soutien pédagogique spécialisé (SPS) à l'école ordinaire (Q. max)	6 leçons par semaine	9 leçons par semaine	8 leçons par semaine	6 leçons par semaine
Scolarisation spécialisée séparée (SSS)	<ul style="list-style-type: none"> • De 4 à 6 ans (enfantine) • De 6 à 12 ans (primaire) 	<ul style="list-style-type: none"> • De 7 à 13 ans (primaire) • De 13 à 17 ans (C.O) 	X	X
Cours de LS	2 leçons par semaine	1 leçon par semaine	X	✓
Rencontre entre enfants / jeunes	1 journée par semestre	3 journées par semestre	X	2 journées par semestre

La lecture de ce tableau suffit pour que de nombreux commentaires supplémentaires apparaissent. Toutefois, il s'agit de souligner deux choses. D'abord, le canton de Fribourg est le canton dans lequel les prestations directes peuvent être octroyées le plus généreusement. Son jardin d'enfants est ouvert trois jours pleins par semaine, il propose six sorties par année, et peut octroyer jusqu'à neuf unités de soutien spécialisé à l'école ordinaire. Il faut d'ailleurs noter ici que tous les cantons offrent un nombre suffisants d'unités de soutien. En effet, « l'intégration dans une classe régulière avec six à neuf unités de soutien pédagogique spécialisé par semaine est un type de scolarisation tout à fait adéquat sur le plan pédagogique » (Rossier, 2011, p. 21).

Ensuite, l'ISJ et le HSM, pour remplir leur mission de scolarité, ont mis sur pied des classes spécialisées, en respectant les différents niveaux de l'école obligatoire. Les cantons de Soleure et de Vaud, par contre, ne proposent pas de classes spécialisées, ou plutôt, en ce qui concerne l'ECES, ne proposent plus de telles classes depuis 2010. Ainsi, dans ces cantons, les enfants sourds peuvent aller dans une école spécialisée, mais elle ne sera pas au sein de l'ECES ou du ZKSK. C'est par contre du personnel de ces institutions qui sera chargé de dispenser du soutien si nécessaire, puisqu'elles sont les seules à être mandatées pour ce type de handicap dans leur canton respectif. Sinon, il existe aussi la possibilité de placer l'élève

dans un établissement similaire d'un autre canton, comme par exemple l'ISJ à Fribourg ou le HSM à Berne. 1

Pour tenter de synthétiser la comparaison sur le plan de l'offre de prestations, on peut dire que dans tous les cantons: l'offre de prestations de PS est ciblée sur la période scolaire, et devient subsidiaire à d'autres formes d'accompagnement lorsqu'elles existent pour la période post-scolaire; l'offre de prestations indirectes est insuffisante, surtout pour la période préscolaire; l'offre de prestations varie peu, si ce n'est au niveau de la quantité offerte. 5

Avant de conclure cette partie, trois remarques doivent encore être faites en ce qui concerne l'offre de prestations. Tout d'abord, il s'agit de bien comprendre les mesures de PS sont des mesures qui s'accumulent, et non qui s'excluent. L'encadrement du jeune se joue sur plusieurs plans simultanément, et tous les cantons assurent la coordination des mesures. 10

Deuxièmement, si les prestations des cantons se concentrent avant tout sur la période scolaire, cela est justifié par le fait que le mandat de PS s'inscrit avant tout dans une perspective de formation et d'enseignement, comme l'entend la disposition constitutionnelle. Cependant, pour que l'enfant sourd puisse développer des capacités qui lui permettent de s'intégrer et d'apprendre comme le reste des enfants, des mesures hors du cadre scolaire et davantage indirectes sont mises en place. Cette vision d'une prise en charge plus globale est justement celle qui doit prévaloir, de surcroît dans les cantons qui ont adapté leurs lois « sur l'enseignement spécialisé » en lois « sur la pédagogie spécialisée ». 15

Enfin, pour construire les différents tableaux concernant l'offre de PS, les lois et concepts ont été analysés, mais c'est cependant au niveau des écoles spécialisées, où l'offre est définie, que le plus d'informations a été trouvé. Bien que l'administration des cantons soit chargée de planifier et de définir l'offre de PS accessible, on constate que ce sont les écoles spécialisées qui s'en chargent concrètement. Aussi, la communication de ces dernières, que ce soit envers l'administration ou envers les groupes-cibles, doit être des plus efficace. Ce n'est pas avec les lois ou avec les ordonnances que les individus intéressés peuvent savoir si des cours de langue des signes sont donnés, ou si tant de journées extra-scolaires sont organisées, mais bien au travers de la communication de l'établissement spécialisé. Les informations sur les prestations doivent donc être facilement accessibles et rapidement mises à jour, tout comme on peut l'exiger des lois, ce qui n'est pas toujours le cas pour les quatre cantons étudiés. 20
25
30

3.1.5.3 Synthèse et conclusions

Qu'ils soient membres du C-PS ou non, les quatre cantons organisent le système de PS de manière pratiquement identique. Les autorités impliquées, les procédures utilisées, et les modalités de financement sont conçues de manière similaire, et à ce niveau, il est juste de dire que l'enfant sourd sera traité et encadré de la même manière d'un canton à l'autre. Par contre, on ne peut pas en dire autant pour ce qui est de l'offre des prestations mises à sa disposition ou à celle de son entourage. A ce niveau, l'enfant sourd ne disposera pas de la même prise en charge, ne serait-ce que parce que les prestations sont disponibles à des taux différents. Ainsi, il serait tout à fait possible qu'un même enfant reçoive une quantité d'aide différente d'un canton à l'autre.

Cet état de fait est le résultat de la cantonalisation de la PS suite à la RPT. En effet, les ressources des cantons étant fortement différentes, ceux-ci sont en mesure de proposer des prestations variées, plus ou moins développées, mais surtout dans des proportions inégales. La qualité de la PS dépend donc avant tout des moyens financiers cantonaux, respectivement du budget attribué au Département en charge de la PS. Aussi, même si on peut affirmer que « les cantons (...) n'ont pas seulement pris à leur compte les prestations autrefois assurées par l'AI, mais (...) ont depuis lors nettement augmenté leurs dépenses pour l'enseignement spécialisé » (Broder, 2011, p. 17), cette augmentation n'a pas été la même dans tous les cantons, que ce soit pour des raisons de volonté ou de capacité. Il en résulte une situation plus efficace et toujours équitable certes, mais moins égalitaire qu'auparavant, sous le régime de l'AI. Cette situation est flagrante dans le cas de la prise en charge extra-cantonale, lorsque des cantons sont en mesure de proposer des prestations que d'autres ne peuvent pas financer. Par exemple, l'ISJ pourrait proposer jusqu'à neuf unités de soutien pour un enfant sourd vaudois suivant sa scolarité dans le canton de Fribourg, mais le canton de Vaud, lui, ne serait capable d'en financer que six au maximum.

Avec ce changement de régime, la perte d'égalité est donc cependant compensée par le gain d'efficacité⁹⁹, lui aussi généré par la cantonalisation de la PS. L'efficacité du système de PS est accrû par une planification et un contrôle plus réguliers des mesures, mais aussi plus

⁹⁹ La question de savoir lequel de ces deux éléments doit primer relève, d'un certain point de vue, de l'éthique et des valeurs de chacun. La réponse peut aussi être différente selon les cas. Cette remarque est donc une observation, et non une critique, chacun étant libre de privilégier une de ces deux directions.

proches des bénéficiaires. La réduction des différentes couches d'autorités compétentes permet une transmission des informations bien plus rapide et détaillée qu'auparavant, et simplifie l'accès aux prestations pour les individus concernés. De plus, le financement cantonal de la PS a rendu l'organisation de celle-ci beaucoup fluide. Les divers prestataires, les écoles spécialisées en particuliers, sont tous satisfaits de cette modification de financement. Les acomptes versés par les cantons sont réguliers, ce qui n'était pas le cas sous le régime de l'AI, où les partenaires pouvaient parfois attendre jusqu'à deux ans avant de se voir rembourser les sommes qu'ils avaient dû avancer. Cette situation était encore plus critique dans le cas des établissements privés, qui devaient parfois, pour pouvoir fonctionner, emprunter des sommes à des organismes financiers privés, avec les intérêts que cela engendrait. C'est le cas notamment de l'ISJ, qui a ainsi dû par moment gaspiller des ressources en les engageant dans des activités qu'il n'était pas censé assurer, et cela par la faute d'un autre intervenant (Maradan, 2015). Le nouveau mode de financement a aussi rendu les coûts réels de la PS beaucoup plus perceptibles. Les dépenses sont désormais « visibles et attaquables » (Broder, 2011, p. 17), et peuvent ainsi être contrôlées beaucoup plus aisément. Le renforcement du contrôle des finances et du budget des institutions par l'administration est un fait; les institutions sont bien plus observées qu'auparavant, étant donné la proximité de leur financement.

La densification de l'offre, mais aussi sa personnalisation, sont elles aussi un résultat de la cantonalisation. Dans les quatre cantons analysés, les prestations ont clairement évolué depuis la RPT, ce qui a en partie provoqué un développement plus rapide que prévu de la demande dans certains cantons. Car en effet, la création de prestations de PS, et l'offre en général, contribuent à former la demande de ces prestations (Moulin et al., 2007, p. 4; Rossier, 2011, p. 21). De plus, la proximité de l'offre influence le comportement des individus qui peuvent en bénéficier. Ces impacts liés à une intensification de l'offre et à sa proximité ont des conséquences importantes sur l'organisation de la PS. Les cantons doivent ainsi trouver l'équilibre qui mène à une consommation appropriée de mesures de PS; ils ne doivent pas aller en-dessous d'un certain seuil de prise en charge, mais ne devraient pas non plus offrir trop de prestations, ou du moins uniquement des mesures incitatives à l'intégration, si elle est la voie qui doit être favorisée.

C'est ainsi aux écoles spécialisées que revient la plus grande partie de la réalisation des objectifs de la PS, puisque ce sont elles qui pensent, développent et mettent en oeuvre les prestations de PS. Bien qu'étant de simples unités opérationnelles, elles jouent un rôle déterminant, et l'Etat ne saurait se passer d'elles pour réaliser le mandat de formation spécialisée. Autrement dit, les cantons sont dépendants de leurs écoles spécialisées dans la planification et l'évaluation des objectifs, étant donné que ce sont elles qui disposent de tout le savoir relatif aux handicaps, dans ce cas de la surdité. Même lorsqu'il s'agit d'adapter l'école ordinaire pour assurer la bonne marche de l'enseignement spécialisé intégratif, c'est l'avis des établissements spécialisés qui devrait être pris en compte. Les écoles spécialisées pour un type de handicap, et pour la surdité en particulier, sont donc des organismes opérationnels particuliers, qui, de par la concentration du savoir dont elle jouissent, sont en mesure d'exercer une influence importante sur tout le processus de PS, que ce soit au niveau stratégique ou au niveau de l'exécution.

3.2 Les enjeux pour l'école spécialisée

Parce qu'ils jouent un rôle central dans l'accomplissement de la mission de PS, il convient de se pencher un peu plus sur les établissements spécialisés. Il s'agit notamment d'observer leur structure et leur organisation, afin de constater comment les écoles spécialisées des quatre cantons s'adaptent à deux enjeux particuliers de la PS, à savoir les nouvelles conceptions du handicap, mais aussi les exigences contemporaines liées à l'intégration des enfants handicapés, et sourds *a pari*¹⁰⁰.

3.2.1 La conception moderne du handicap

Les nouvelles conceptions du handicap, développées sur le plan international par l'OMS (CIF) et consacrées dans la PES du C-PS notamment, estiment que la situation de besoin d'un enfant handicapé résulte autant de son infirmité biologique, de sa particularité individuelle, que d'un environnement inadapté, ou des particularités de l'environnement. Cette vision a un impact conséquent sur l'organisation de la PS pour les enfants handicapés.

D'abord, les instances chargées d'évaluer les besoins de l'enfant devraient apporter autant d'attention à l'aspect biologique que social de son handicap; les moyens attribués ne doivent pas servir uniquement à combler les manques de l'enfant, mais davantage à combler l'incapacité de son entourage à le traiter correctement. Dans le cadre de la formation, il ne s'agit donc « plus d'allouer automatiquement des ressources individuelles à l'élève mais plutôt à l'école afin de la rendre plus accessible » (Moulin et al., 2007, p. 17). La logique de formation doit vraiment dominer la logique d'assuré qui prévalait lorsque l'AI finançait la quasi totalité des prestations de PS, et le regard médical devrait être dissocié du regard pédagogique.

Concrètement, cela requiert une organisation particulière et un fonctionnement précis. Chaque entité doit effectuer son travail de la manière la plus neutre possible, et ne pas endosser une double fonction; les autorités médicales établissent un diagnostic médical, les autorités pédagogiques évaluent les besoins éducatifs, et les autorités administratives décident et financent les mesures de PS, qui devraient être davantage indirectes. En effet, si le handicap découle avant tout, du moins tout autant, d'un environnement inadéquat, c'est celui-ci qui doit

¹⁰⁰ En guise de rappel, le but de l'intégration dans le circuit de l'école ordinaire n'est pas une fin en soi, mais une voie qui doit être favorisée, et primer si la situation le permet.

être visé. Il ne s'agit pas ici d'adapter uniquement des installations immobilières et du matériel, ce qui est d'ailleurs la tâche des communes et de l'AI d'abord, mais aussi l'approche et le comportement des adultes qui entourent l'enfant. Aussi, si le diagnostic médical représente toujours la base de toute démarche pour obtenir une prestation de PS¹⁰¹, il ne doit pas fixer les ressources pédagogiques et déterminer leur financement. Il faut d'ailleurs souligner le fait que lors de la RPT, ce sont les prestations individuelles et collectives de l'AI qui ont été cantonalisées¹⁰², et en aucun cas la prise en charge des moyens auxiliaires¹⁰³; l'AI se charge donc de l'aspect biologique du handicap, et, dans un certain sens, amène l'enfant sourd vers son environnement grâce à des moyens compensatoires (appareils auditifs, implants cochléaires, amplificateurs FM par exemple). Les cantons, respectivement leurs établissements spécialisés, doivent par conséquent et de manière complémentaire, prendre en charge l'aspect social du handicap, et, dans un certain sens, amener l'environnement vers l'enfant sourd.

D'un point de vue organisationnel, la structure des établissements de PS devrait donc être dépourvue de tout département médical, et attribuer un nombre plus élevé de prestations indirectes que directes. L'AI, les médecins et les prestations directes d'un côté; les écoles spécialisées, les pédagogues et les prestations indirectes de l'autre; et au milieu, le canton, les services et les décisions.

3.2.2 Les exigences contemporaines liées à l'intégration

Les exigences liées à l'intégration ont aussi beaucoup évolué, et se retrouvent aujourd'hui consacrées dans plusieurs lois fédérales (LHand, LIPPI par exemple¹⁰⁴). Cette intégration est bien sûr aussi entendue dans le domaine de la formation, ce que les cantons garantissent à différents niveaux¹⁰⁵.

¹⁰¹ Il s'agit ici naturellement de prestations renforcées de PS, puisque cela concerne un enfant victime d'un handicap invalidant.

¹⁰² En partie pour les prestations individuelles. Voir partie 2.2.2.1.

¹⁰³ Les moyens auxiliaires sont des moyens « conçus pour faciliter la vie quotidienne (...) mais aussi pour faciliter (...) la fréquentation d'une école, l'apprentissage d'un métier, ou à des fins d'accoutumance fonctionnelle » (AI, 2015, p. 4).

¹⁰⁴ Voir partie 2.3.1.

¹⁰⁵ Voir partie 3.1.

Celui qui s'interroge quelques instants sur le thème de l'intégration des enfants sourds et handicapés dans les écoles ordinaires parvient rapidement à deux constatations. Premièrement, le succès de l'intégration scolaire dépend de la volonté et de la capacité de l'école ordinaire à s'adapter aux sourds. Deuxièmement, il est impossible d'intégrer tous les enfants handicapés, étant donné la gravité de certains cas, notamment du polyhandicap. Ces deux constats ont des conséquences importantes sur le rôle que doivent jouer les écoles spécialisées.

En ce qui concerne le premier constat, il faut relever que, si la volonté de l'école ordinaire à s'adapter aux enfants sourds et handicapés ne dépend en grande partie que d'elle-même, sa capacité, elle, est fortement dépendante des écoles spécialisées, lesquelles doivent parvenir, à terme, à transmettre une partie de leur savoir. Il ne s'agit pas pour les enseignants de l'école ordinaire de devenir des enseignants spécialisés, mais que les connaissances de l'école ordinaire s'enrichissent, de manière régulière et progressive, par l'intermédiaire de manifestations que les écoles spécialisées doivent davantage organiser à leur intention¹⁰⁶. L'adaptation de l'école ordinaire passe obligatoirement par le legs de certaines des compétences de l'école spécialisée; pour cette dernière « cela signifie: privilégier la coopération dans un esprit de partenariat » (Broder, 2011, p. 17), et ce, sur le long terme.

En ce qui concerne le deuxième constat, les établissements spécialisés représentent la seule opportunité de formation scolaire pour les enfants qui ne peuvent pas, et qui ne pourront jamais être intégrés dans le circuit ordinaire. Dans ces circonstances, les écoles spécialisées sont des lieux uniques pour créer de l'« engagement parmi les pairs »¹⁰⁷ (Neumann-Braun et al., 2012, p. 5), et ainsi favoriser un « transfert de savoir entre jeunes du même âge dans le sens d'un échange informel d'informations et d'expériences (approche du travail autonome) » (Neumann-Braun et al., 2012, p. 5). Cette facette de l'éducation est nécessaire aux jeunes sourds et aux handicapés¹⁰⁸, et nécessite un savoir et une organisation particulière de la part des ES. Avant d'en arriver à un système d'éducation par les pairs, il peut être mis en place un

¹⁰⁶ De manière ciblée, par exemple seulement pour les professeurs qui accueillent dans leur classe un enfant sourd, mais aussi de manière générale, pour tous les enseignants d'un tel niveau. Il faut noter que la volonté des écoles ordinaires peut aussi être améliorée grâce à ce type de prestations.

¹⁰⁷ « La notion de peer involvement (engagement parmi les pairs) recouvre diverses approches pédagogiques: l'éducation par les pairs, la médiation par les pairs, le conseil par les pairs, les projets (d'action) entre pairs et le tutorat par les pairs. (...) Pour les spécialistes de divers champs professionnels, l'éducation par les pairs revêt un grand potentiel » (Neumann-Braun et al., 2012, p. 5).

¹⁰⁸ Elle est davantage nécessaire si l'enfant ne peut pas être intégré au sein de l'école ordinaire, dans la mesure où cela constitue son seul groupe de pairs.

certain nombre d'événements, notamment de type socio-éducatifs, pour créer une atmosphère favorable à cette dynamique.

Ainsi, dans les deux cas, l'action des écoles spécialisées est indispensable mais surtout déterminante. A nouveau, les mesures indirectes sont essentielles, et dans le cas d'enfants ne pouvant être intégrés, les mesures socio-éducatives sont d'une importance centrale. Car les enfants handicapés scolarisés en école spécialisée, ne pouvant pas suivre un programme scolaire normal, doivent pouvoir développer une identité forte et se sentir bien dans leur groupe; autrement dit, les ES remplissent pour ces enfants une mission sociale avant tout, du moins tout autant qu'éducative. L'accent devrait ainsi être mis, « outre sur l'apprentissage et la formation, sur les loisirs, par exemple les activités sportives » (Heuberger, 2009, p. 9-10). Il ne faudrait donc pas absolument que les écoles spécialisées se bornent à avoir une structure qui ressemble à celle de l'école ordinaire, mais qu'elles proposent davantage de rassemblement d'enfants et d'activités à caractère extra-scolaire.

Aussi, et dans une perspective plus large d'atteinte des objectifs de PS, les écoles spécialisées, respectivement leur direction, doivent mener une communication active, voire soutenue, envers les politiciens cantonaux. En effet, « la plupart des députés ne connaissent rien, en matière d'éducation spécialisée » (Perrinjaquet, 2009, p. 12), et il revient en partie aux ES de transmettre avec acharnement les besoins particuliers liés à la réussite de la PS, que ce soit pour que l'école ordinaire obtienne plus de moyens adaptatifs (besoin lié à l'intégration de l'enfant dans l'école ordinaire) ou pour pouvoir être libre de développer et dispenser des mesures plus aptes aux objectifs particuliers des enfants non intégrés dans le circuit de l'école ordinaire (besoin lié aux handicaps des enfants). Cela vaut en particulier pour les établissements privés, leur dépendance face aux élus cantonaux étant considérablement accrue suite à la cantonalisation de la PS.

3.2.3 L'attitude des écoles spécialisées cantonales

Comme il a été démontré précédemment, ces deux défis impliquent une structure et un fonctionnement particuliers des ES. Pour résumer, il s'agit pour elles, au niveau du fonctionnement, de développer et de dispenser davantage de prestations indirectes et de prestations socio-éducatives, les premières favorisant l'intégration dans l'école ordinaire, les secondes au sein d'un groupe de pairs. D'une manière générale, les ES doivent aussi être

actives auprès des politiciens cantonaux, afin d'obtenir les ressources et la marge de manoeuvre nécessaire à l'atteinte de leur mission. Au niveau de la structure, les établissements spécialisés ne devraient pas, dans la mesure où ils exécutent une tâche liée à l'éducation, abriter des divisions médicales en leur sein; le corps médical devrait agir dans des lieux et des conditions distinctes des établissements spécialisés, et réciproquement. Il ne s'agit pas ici de nier les liens entre le monde médical et pédagogique, ils sont bien entendu nécessaires et existent avant, pendant et après l'âge scolaire. Il ne s'agit pas non plus d'une question d'économicité, puisque le fait de séparer les centres médicaux et pédagogiques est sûrement une solution qui coûte un peu plus cher; il s'agit de respecter, d'un point de vue organisationnel, ce qu'imposent les nouvelles conceptions du handicap. Il en va donc du bien-être de l'enfant sourd, et handicapé d'une manière générale, puisque ces conceptions aspirent à un développement et à une autonomie plus grande des enfants handicapés.

En observant les quatre écoles spécialisées (HSM, ISJ, ZKSK, ECES), des constats peuvent être faits quant à leurs réponses et à leurs adaptations face à ces défis.

Premièrement, les cantons de Berne et de Soleure, respectivement le HSM et le ZKSK, conservent une approche « interdisciplinaire » (Trepp, 2015; Bigolin, 2015) de la PS, et propose en leur sein des prestations médicales. Cette approche ne correspond pas, pour les raisons exprimées plus haut, à une vision moderne du handicap, et ne garantit pas une prise en compte strictement éducative et axée sur les ressources du jeune. Il existe toujours le risque, avec cette structure, que le « tir soit corrigé » d'abord pour des motifs médicaux, puis ensuite pédagogiques. Autrement dit, il se peut qu'une mesure médicale soit précocement envisagée, laquelle ne favorise pas forcément l'application d'une mesure pédagogique, nouvelle ou préexistante, alors que c'est celle-ci qui doit primer dans le cadre de la mission de formation de l'ES. Il faut bien sûr concéder que cette approche peut présenter un certain nombre d'avantages organisationnels et économiques, la mise à disposition d'une palette entière de soins et de mesures regroupées sous un seul toit créant *de facto* des conditions favorables à certaines économies et gains de temps. Cependant, ces deux écoles n'étant donc pas structurées de manière optimale quant à la vision contemporaine de la prise en charge des enfants handicapés dans le domaine éducatif, elles présentent une organisation favorable à l'auto-attribution de mesures, de par leur capacité technique à le faire. Il ne s'agit en aucun cas de remettre en question l'indépendance des services de diagnostic et d'évaluation

médicale de ces établissements, mais simplement de garantir à l'enfant que ces deux mondes ne s'influencent pas de manière excessive dans leur travail. Dans les cantons de Vaud et de Fribourg, l'ECES et l'ISJ ne proposent pas de mesures médicales; aucun diagnostic de ce type n'est effectué dans leurs locaux. Ces deux établissements sont donc structurés de manière optimale quant aux critères énoncés précédemment, et garantissent ainsi une focalisation sur l'aspect social du handicap dans leur mission de formation.

Deuxièmement, l'ECES et le ZKSK ne proposent pas de mesures de PS à caractère résidentiel pour les enfants sourds, et ne mettent pas sur pied des classes spécialisées à leur égard. En ce qui concerne l'absence des classes d'enseignement spécialisé, bien que le principe des « vases communicants »¹⁰⁹ soit respecté au maximum, et que l'enfant puisse bénéficier de prestations de type socio-éducatif en parallèle, elle représente un certain manque dans le canton et pour l'enfant, dans le sens où l'on peut volontiers admettre que le bien-être de l'enfant diminue si la prestation s'éloigne de lui, autrement dit s'il doit se rendre dans un autre canton pour en bénéficier. Dans le cas des deux établissements précités, ceux-ci dispensent du soutien pédagogique spécialisé, et organisent des prestations socio-éducatives. Cependant, la quantité hebdomadaire maximale de SPS qu'ils peuvent proposer à l'enfant sourd à l'école ordinaire ne figure pas parmi les plus élevées¹¹⁰, et le nombre et la variété de prestations socio-éducatives pourraient être développés¹¹¹, en plus du fait qu'ils ne prennent pas en charge les enfants de manière résidentielle. L'ECES et le ZKSK, et donc le canton de Vaud et de Soleure, ne sont alors pas équipés de manière optimale face à une variante de l'intégration des enfants sourds, à savoir celle où elle est impossible. L'ECES est par contre particulièrement bien outillée pour garantir l'intégration dans le circuit de l'école ordinaire, car, en plus du SPS elle met à disposition des professeurs de l'école ordinaire du renfort pédagogique, qui est une précieuse prestation indirecte de PS. Les deux autres cantons (Fribourg et Berne) eux, par l'intermédiaire de l'ISJ et du HSM, possèdent la structure et le fonctionnement qui conviennent: ils proposent, pour les enfants sourds intégrés à l'école ordinaire, un montant

¹⁰⁹ Le principe des vases communicants indique que « toute diminution de l'offre dans les écoles spécialisées (qui se concrétiserait par un transfert d'élèves à l'école ordinaire) devrait se traduire par une augmentation identique de l'offre de pédagogie spécialisée dans l'école ordinaire » (ConCan-FR, 2015, p. 40), et vice versa.

¹¹⁰ Spécialement pour le canton de Vaud (six unités par semaine, voir Tableau 7).

¹¹¹ Spécialement pour le canton de Soleure, pour lequel ce type d'activité n'est pas directement couvert par le ZKSK pour les enfants sourds. Dans le cadre du ZKSK, les enfants sourds peuvent se retrouver entre eux dans le cadre de rassemblements pour des mesures pédo-thérapeutiques, ou encore lors d'événements brefs et ponctuels.

hebdomadaire maximal satisfaisant de SPS¹¹², et pour ceux qui ne peuvent pas l'être, ils possèdent des classes spécialisées et mettent en place des prestations socio-éducatives, notamment la prise en charge à caractère résidentiel. Ces deux établissements répondent donc particulièrement bien au défi de l'intégration, et proposent une gamme complète de mesures pour le bien-être de l'enfant sourd. Il faut cependant souligner que le nombre et la qualité des prestations socio-éducatives ne sont pas encore assez importants, et qu'elles doivent être encore développées dans ces deux établissements, surtout pour les enfants qui ne sont pas en internat.

Troisièmement, et de manière générale, toutes les écoles spécialisées devraient développer davantage de mesures indirectes, et être encore plus actives auprès des professionnels et des parents qui encadrent les enfants. La prévention également n'est pas assez développée par ces quatre établissements; une plus grande partie de leur activité doit être axée là-dessus, étant donné l'efficacité qu'elle peut avoir dans le cadre de la surdité en particulier. L'ECES est à ce titre à nouveau bien placée, puisqu'elle propose régulièrement des séries de journées dédiées aux adultes qui prennent en charge les enfants au quotidien, mais, en plus met en place la prestation de la « boîte à histoire », qui comme expliqué précédemment, est une mesure de PS particulièrement efficace, à plusieurs niveaux¹¹³, et suit une démarche qui comporte des éléments de prévention. Ces prestations indirectes sont donc essentielles, notamment pour l'aspect social du handicap. Bien sûr, entre les prestations directes et indirectes, un lien doit aussi exister, dans le sens du principe des vases communicants: à plus de prestations indirectes devraient correspondre moins de prestations directes, et vice versa¹¹⁴.

Enfin, toutes les écoles devraient, si elles souhaitent répondre efficacement aux défis de l'intégration et travailler selon les conceptions modernes du handicap, s'efforcer d'influencer et de convaincre les politiciens et élus en charge de leur établissement, et ceux de l'école ordinaire s'ils diffèrent des premiers, à propos de leurs exigences. Cette activité est essentielle, car, comme expliqué précédemment, « les députés ne connaissent que peu le domaine des institutions spécialisées et leurs besoins spécifiques » (Perrinjaquet, 2009, p. 11). De plus, étant donné la brièveté du mandat des élus en comparaison avec la durée nécessaire à

¹¹² Spécialement le canton de Fribourg (neuf unités par semaine, voir Tableau 5).

¹¹³ Voir partie 3.1.5.2 et Tableau 9).

¹¹⁴ En ce sens, on peut mieux comprendre que l'ECES offre moins de SPS, étant donné qu'elle développe davantage de prestations indirectes. Le « manque » de SPS peut ainsi être « compensé » grâce à d'autres prestations.

l'éducation d'un jeune, il s'agit de garantir une certaine continuité dans l'action de la PS. « Les responsables d'institutions connaissent les besoins et les exigences en matière d'aide à la jeunesse. Ils s'informent des tenants et aboutissants de la société ainsi que des derniers résultats de la recherche sur le plan national et international » (Heuberger, 2009, p. 9). Il revient à ces écoles spécialisées et à leur direction d'être présents et de chercher la communication sur le plan politique, d'une manière ou d'une autre, afin de pouvoir participer dès la phase initiale des projets relatifs à la PS, mais aussi et surtout afin d'obtenir des politiciens « une politique cantonale explicite et claire » (Zellweger, 2011, p. 25), que ces écoles contribueraient à façonner, et qui leur permettrait de traiter ces deux défis avec encore plus d'efficacité. L'ISJ et le ZKSK sont particulièrement visés par cette dernière remarque, en tant qu'établissements privés. Ils doivent régulièrement prendre contact avec le monde politique, et, dans leur relation avec le canton, autrement dit en ce qui concerne les contrats de prestations, ils doivent faire en sorte de participer « tant à la formulation des indicateurs de réussite qu'au processus évaluatif à proprement parler » (Zellweger, 2011, p. 22-23). Cette remarque vaut bien entendu pour les autres établissements, du moment que leur financement et leur activité sont (seront) régis par contrat de prestations.

Le HSM, l'ISJ, le ZKSK et l'ECES répondent donc différemment aux exigences liées à l'intégration et à la conception moderne du handicap. Face à ces défis, ils fonctionnent selon des approches différentes, et structurent leur établissement autrement. Cependant, des liens peuvent être établis entre la manière dont ces enjeux sont traités par les ES et la taille du canton, la langue officielle ou encore l'état d'adhésion au C-PS. En effet, les ES des deux grands cantons (Berne et Vaud) offrent un plus grand nombre de prestations indirectes en lien avec l'intégration à l'école ordinaire; les ES des deux cantons germanophones (majoritairement pour Berne), en conservant une approche « interdisciplinaire », restent dans une vision très médicale de la prise en charge; les ES des deux cantons qui ont adhéré au C-PS, lequel assure un fonctionnement selon le modèle bio-psycho-social du handicap, ont avant tout une vision sociale de la prise en charge.

Il s'agit alors de remarquer ici que le C-PS apporte, dans les cantons qui l'ont adopté, une certaine modernisation de la PS, tant d'un point de vue conceptuel que du point de vue du fonctionnement. Les droits et les objectifs liés à l'intégration sont une fois de plus assurés,

mais surtout, l'Accord garantit le respect des nouvelles conceptions du handicap, qui ont des répercussions sur la vision, l'organisation et le fonctionnement de la PS.

Pour conclure cette partie, trois remarques s'imposent. Tout d'abord, il faut être conscient que « dans toute décision qui concerne les enfants, le bien-être de l'enfant doit être une considération primordiale » (Veya, 2009, p. 5). Il est important de le rappeler, car bien souvent, derrière les envies, objectifs et intérêts de chacun - parents, médecins, pédagogues, administrations, politiciens - on pourrait oublier que toute activité de PS vise au final le bien-être de l'enfant. Ceci n'est pas une condition idéologique, elle est, dans le cas de l'éducation, une condition nécessaire à la réussite de l'enfant; si l'enfant n'est pas en phase avec le système qui est mis en place autour de lui, les probabilités qu'il se développe efficacement deviennent minces, et les ressources utilisées à son égard sont en bonne partie consommées inutilement, du moins sans efficacité ni efficience. La première tâche des écoles spécialisées est donc de savoir « rendre heureux » les enfants, de savoir quel environnement et quelles prestations sont idéales pour lui, afin qu'elles puissent par la suite mener à bien leur - seconde - mission : éduquer et former ces enfants.

« Rendre heureux » un enfant semble cependant être avant tout être le rôle des parents, ou de ceux qui sont censés les remplacer. L'importance de leur implication à cet égard est un deuxième point important qu'il faut souligner. Cependant, pour rendre heureux leurs enfants, les parents prennent souvent des décisions qui ne sont pas les bonnes, dans le sens qu'elles peuvent nuire, à moyen ou long terme, à leurs enfants. Ainsi, dans le système de PS, l'implication des parents doit bien sûr être très forte, mais également très contrôlée. Il s'agit alors pour les écoles spécialisées de développer des prestations à leur intention, de les impliquer dans les décisions qui sont prises pour l'enfant, mais aussi de pouvoir prendre des mesures sans leur accord dans certains cas.

Troisièmement, et comme il semble pouvoir être déduit de ce qui précède, ces quatre établissements représentent bien plus que des établissements à buts uniquement scolaires, et leur personnel requiert des compétences particulières, qui ne peuvent pas toujours être apprises par le biais de formations. En effet, une partie du personnel des ES, notamment les audio-pédagogues qui dispensent le SPS, doit posséder un savoir-faire et des connaissances considérables. La formule de « généralistes hautement qualifiés » (Trepp, 2015) convient bien aux audio-pédagogues de ces établissements, puisque ceux-ci, en plus de connaître les

spécificités de la surdité, connaissent également celles de l'école ordinaire et des matières qui y sont enseignées. Il doivent également savoir écouter, mais aussi s'exprimer et *coacher* des enseignants et des parents, sans oublier qu'ils évoluent souvent au milieu de nombreux autres enfants non handicapés. Leur « disponibilité à travailler en réseau » (Bieri & Pauli, 2006, p. 30) est ainsi au centre de leur activité, et conditionne la réussite de leur travail. Le personnel qui encadre les enfants en internat est également très particulier, car l'activité qu'il exerce « exige une grande résistance permettant de surmonter et d'intégrer des situations et problématiques souvent inédites et d'une très grande difficulté, de travailler selon des horaires irréguliers et d'assurer un service de nuit » (Heuberger, 2009, p. 8).

Enfin, et d'une manière générale, tous ces établissements spécialisés ont subi une évolution importante, tant dans leur structure que dans leur organisation. A l'origine, ces établissements - la plupart du temps privés - prenaient en charge les enfants handicapés de manière séparative exclusivement, et pour leur enseigner des domaines essentiels, basiques; aujourd'hui, ils sont autant, voire plus, en déplacement vers ces enfants, pour leur apprendre des notions de plus en plus développées. Les différentes institutions viennent à l'enfant, et par conséquent développent le savoir-faire et les compétences sus-mentionnées. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'il faut comprendre que ces établissements se muent en « centres de ressources », de « compétences » ou encore « de capital social »¹¹⁵; ils regroupent avec le temps sous leur toit un savoir-faire riche et des connaissances variées, parfois très rares, qu'ils mettent à disposition d'un public précis, dans une sorte de démarche complémentaire. Ces termes, bien que très souvent employés, ne sont cependant pas très explicites, ni caractérisants, dans le sens où « l'école régulière est elle aussi un centre de compétences » (Broder, 2011, p. 17). Il conviendrait donc d'abandonner ces termes, et préférer des désignations qui soient plus précises, dans le sens où elles tiendraient mieux compte de l'activité des établissements (Bieri & Pauli, 2006, p. 30).

Ainsi, de par leur savoir, les ES sont de plus en plus sollicitées, et, si on en croit l'évolution qu'elles ont suivie jusqu'à aujourd'hui, elles seront de plus en plus sollicitées. De plus, leur perte de liberté au niveau de la décision de prise en charge des élèves peut engendrer un décalage entre ce qui est attendu de ces écoles et ce qu'elles peuvent réellement offrir. Il s'agit

¹¹⁵ Ces variations de vocabulaire ne sont pas importantes, elles expriment toutes le fait qu'un savoir particulier doit être partagé, et à plus forte raison de manière ambulatoire, dans le sens où ce ne sont en général pas les personnes handicapées qui vont vers les ressources / compétences, mais l'inverse.

alors pour ces écoles d'utiliser chaque ressource consciencieusement, et selon des objectifs précis. Une stratégie globale doit être clairement formulée, et partagée par tous les collaborateurs des institutions concernées; des stratégies intermédiaires doivent être développées et appliquées pour des secteurs précis d'interventions; bref, pour que ces établissements de PS soient à la fois capables de mener à bien leurs missions, mais surtout de le faire de manière performante, ils ont besoin d'un management de l'information efficace.

4 Evaluation et comparaison de la performance

Les écoles spécialisées jouent donc un rôle central pour accomplir le mandat public de formation des enfants handicapés. Comme il a pu être constaté, ces établissements, pour accomplir cette tâche particulièrement compliquée, évoluent dans un milieu complexe et dans un environnement dynamique, où de nombreux acteurs interagissent en permanence, chacun ayant des objectifs précis. Pour que cette situation n'empêche pas une activité de qualité des ES, celles-ci doivent se munir d'instruments de management performants, qui permettent d'un côté de traiter les informations de manière efficace, et de l'autre de contrôler et d'évaluer la réalisation de leurs objectifs, afin de réajuster ou de redéfinir certains paramètres organisationnels. Il s'agit pour elles de chercher à améliorer continuellement l'exécution des tâches dont elles sont responsables, et pour cela elles doivent mettre en oeuvre des stratégies efficaces et posséder des outils adéquats.

Dans ce travail, un instrument particulier du management de la performance a été développé pour tenter de concrétiser ces exigences managériales.

4.1 Le Balanced Scorecard

Un modèle de Balanced Scorecard (BSC) a été construit dans le cadre de ce travail. Le BSC est un instrument de mesure de la performance qui offre « une perspective de direction équilibrée et généralisée » (Thom & Ritz, 2013, p. 162) et permet le déploiement de la stratégie par l'emploi de moyens différents. Avec le BSC, la stratégie de l'organisation s'inscrit au sein de quatre perspectives différentes, lesquelles découlent de la stratégie, et la servent en parallèle (Thom & Ritz, 2013, p. 163). Pour chaque perspective du BSC, des objectifs stratégiques sont définis et des indicateurs associés, afin de fournir à chaque situation un « modèle d'effet spécifique (...) qui soutient l'orientation stratégique » (Thom & Ritz, 2013, p. 165), et de pouvoir en contrôler la relation « but / moyens » grâce aux indicateurs (Scherer, 2002, p. 19). La spécificité du BSC réside donc dans sa pluridimensionnalité, qui lui permet de tenir compte tant des objectifs formels que matériels des organisations (Thom & Ritz, 2013, p. 163).

Avant de présenter ce modèle et de tenter de l'appliquer, l'utilisation de cet instrument dans le domaine de la PS doit être justifiée, pour expliquer la démarche méthodologique appliquée à sa construction, ainsi que pour préciser certains éléments théoriques et conceptuels concernant son application.

4.1.1 Emploi du Balanced Scorecard dans le domaine de la pédagogie spécialisée

Le domaine de la PS ayant été cantonalisé, l'emploi du BSC se justifie à plusieurs égards. Tout d'abord, parce qu'il sert à évaluer la performance d'une organisation, il répond aux exigences et à la préoccupation de toute « administration publique qui se veut efficiente et efficace » (Ritz & Sinelli, 2013, p. 345). En visant une amélioration de la qualité des prestations et de l'organisation qui mène à les fournir, il sert au final à une efficacité accrue des politiques publiques cantonales de PS. Ensuite, le BSC est particulièrement adapté dans des circonstances de « haute complexité et de dynamique de l'environnement, d'intérêts conflictuels (...) et de décentralisation des processus de décisions et d'exécution » (traduit de Scherer, 2002, p. 18; voir aussi Gottbehüt, 2002, p. 115) - ce qui ressemble au milieu dans lequel évoluent les ES, et les unités de l'administration publique en général - car il parvient à intégrer une somme considérable de missions et à les relier entre elles (Gmür & Brandl, 2002,

p. 34), malgré ces circonstances. Troisièmement, grâce à cette simplification et à une focalisation sur une stratégie ou des visions stratégiques particulières, le BSC permet une « concentration sur l'essentiel » (traduit de Gottbehüt, 2002, p. 115). Cela fait du BSC un instrument très pertinent, qui non seulement garantit la « cohérence de toutes les activités sur la stratégie de l'organisation » (Thom & Ritz, 2013, p. 162), mais aussi la continuité de la chaîne de causalité recherchée dans l'action étatique.

Enfin, c'est surtout parce que le BSC est un instrument modulable qu'il peut être adapté sans réels obstacles relatifs au domaine de la PS. En effet, le BSC se présente comme une grille d'analyse, laquelle décrit un idéal-type; il peut donc ensuite être décliné selon le type d'organisation et le domaine dans lequel il opère, non seulement au niveau du type d'objectifs et d'indicateurs, mais aussi des perspectives (Scherer, 2002, p. 15; Thom & Ritz, 2013, p. 164). Il existe donc différents modèles de BSC, et un modèle particulier a été développé spécialement pour le domaine public, en tenant compte des spécificités de ce secteur¹¹⁶ (Scherer, 2002, p. 19; Thom & Ritz, 2013, p. 164). Ce modèle de BSC pour le domaine public représente lui aussi un autre modèle standard, duquel peuvent être dérivés, à nouveau, d'autres modèles de BSC. Ainsi, si des adaptations liées au handicap et à la formation scolaire y sont apportées, il est tout à fait envisageable d'employer un tel instrument dans le domaine de la PS.

Avant de voir comment le BSC a été construit pour le présent travail, il s'agit tout de même de relever certaines limites quant à l'emploi de cet outil. Premièrement, le BSC est un outil qui à une tendance à privilégier une perspective *top-down* dans la formulation des objectifs et les processus de décisions de l'organisation (Scherer, 2002, p. 21). Deuxièmement, le BSC est un instrument de performance qui ne prend pas en compte de manière optimale le caractère innovatif d'une organisation et de ses membres, de part sa construction; le BSC se construit selon une planification formelle, et ce formalisme n'est pas l'unique garant du succès d'une organisation (Scherer, 2002, p. 21). Troisièmement, le BSC peut mener à une certaine « extension de la bureaucratie des organisations » (Thom & Ritz, 2013, p. 165; voir aussi Scherer, 2002, p.21) lorsqu'il est construit et perçu comme un outil de plus qui demande et qui génère une quantité considérable d'informations. Enfin, l'emploi du BSC est conditionné à l'existence de stratégies clairement formulées, ce qui n'est pas toujours le cas dans le

¹¹⁶ Il ne s'agit pas de revenir sur les particularités du secteur public face au secteur privé, mais cette adaptation du BSC modifie deux des quatre perspectives développées par Kaplan et Norton (voir Kaplan & Norton, 1992, cité par Thom & Ritz, 2013, p. 161).

domaine public (Alt, 2002, p.57-58; Thom & Ritz, 2013, p. 165). Cette lacune au niveau de la formulation de stratégies précises ne dépend pas des organisations directement : elle est le résultat de leur environnement politisé. Autrement dit, toute organisation qui dépend de l'Etat pour accomplir une mission d'ordre public particulière dépend aussi de politiciens et de budgets particuliers, lesquels sont en place pour des cycles de quatre à cinq ans en général. Cette situation empêche à la fois la détermination de stratégie sur le long terme, mais aussi une adaptation efficace de la stratégie au cours d'un cycle politique.

Ces obstacles peuvent donc nuire à une application optimale du BSC dans le secteur public, et plus précisément dans le domaine de la PS. Il s'agit ainsi d'en tenir compte lors de l'élaboration et de l'utilisation de cet outil. Ici cependant, chacun de ces obstacles peut être contourné ou réduit d'une manière ou d'une autre: les problèmes liés à la perspective *top-down* du BSC peuvent être amoindris par l'intermédiaire de l'implication du maximum de collaborateurs dans les processus de décisions et de leur motivation par une stratégie partagée; le problème relatif à la bureaucratisation peut être totalement contourné si le BSC est conçu non pas comme un outil additionnel, mais comme un instrument qui synthétise un maximum d'autres instruments et informations; le problème d'une stratégie claire se relativise de lui-même dans le domaine de la PS - et dans celui de l'éducation en général - car la mission reste la même sur le long terme et ne nécessite pas de grandes modifications à chaque cycle politique; enfin, le problème concernant l'inattention de l'innovation par le BSC peut être réduit grâce à des *feed-backs* réguliers et stratégiques, qui permettent d'observer et de rapidement prendre en compte un « potentiel innovant », mais aussi de corriger et d'adapter régulièrement les buts stratégiques, indicateurs et valeurs-cibles (Alt, 2002, p. 47).

4.1.2 Construction du Balanced Scorecard: démarche méthodologique

Pour construire un BSC applicable dans le domaine de la PS, il s'agit de s'inspirer du modèle proposé par Scherer (2002, p. 19) et repris par Thom et Ritz (2013, p. 164). Ce modèle se différencie du modèle de base de Kaplan et Norton (1992, cit. dans Thom & Ritz, 2013, p. 161) par la modification de deux perspectives. La « perspective financière » du BSC d'origine est remplacée par la « perspective économicité et légalité », et la « perspective clients » est remplacée par la « perspective orientation effets et groupes d'ayants droit » (Thom & Ritz, 2013, p. 164). Les deux catégories restantes ne changent pas (« processus internes » et

« apprentissage et développement »). Dans les faits, il s'agit avant tout de modifications terminologiques, qui visent à marquer le caractère relatif des finances et l'importance du droit dans le domaine public, mais aussi le refus d'un quelconque clientélisme envers les bénéficiaires de prestations publiques, ce qui vaut particulièrement pour la mission de PS et le domaine de la scolarité obligatoire.

Concernant le prototype de BSC développé dans le cadre de ce travail, celui-ci est légèrement différent des modèles proposés, non pas au niveau des perspectives, mais en ce qui concerne leur hiérarchisation. En effet, dans un BSC, les perspectives sont perçues comme complémentaires, chacune servant en priorité la suivante; dans le modèle original, la perspective « apprentissage et développement » sert à améliorer les « processus internes », qui servent eux-mêmes à mieux servir les « clients », afin finalement d'atteindre les objectifs de la perspective « financière », prédominante dans le secteur privé (Scherer, 2002, p. 14; Thom & Ritz, 2013, p. 163). Dans le cadre de ce travail, le modèle élaboré intervertit les deux premières perspectives, ce qui modifie le raisonnement comme suit: la perspective « apprentissage et développement » sert à améliorer les « processus internes », qui servent eux-mêmes à mieux respecter les exigences légales et financières, afin de mieux servir les groupes-cibles.

Comme expliqué précédemment, la définition et l'existence d'une stratégie précise est la condition et le premier élément à observer pour élaborer un BSC. Pour cela, il faut d'abord déterminer la *mission* que doivent remplir les ES, qui peut se formuler de la manière suivante:

éduquer et former les enfants sourds (min. naissance - max. 20 ans) en favorisant leur intégration et leur autonomie.

A partir de cette *mission*, des stratégies, également claires et concises, peuvent être construites. Dans le cadre de ce travail, une réflexion profonde a été menée au sujet des différentes stratégies applicables par les ES. Il en a résulté que, le but de ce travail étant de comparer la performance des ES dans la réalisation de leur mandat de PS confié par les cantons, le BSC doit donc pouvoir être appliqué de manière comparative pour les quatre établissements, et ce sans subir de modification. Il est bien sûr envisageable d'adapter encore le modèle à chaque ES par la suite, pour un emploi personnalisé, mais, encore une fois, le

modèle développé cherchant à établir une comparaison, il doit donc pouvoir traiter des éléments de mêmes ordres¹¹⁷. Aussi, il a été décidé de suivre une vision stratégique qui tienne compte de la centralité des mesures indirectes dans l’accomplissement de la *mission* de PS¹¹⁸. Ainsi, la vision sur laquelle se base le BSC se décompose en deux *directions stratégiques*, qui peuvent être formulées ainsi:

-agir sur l’enfant sourd pour l’éduquer et le former;
-agir sur l’entourage de l’enfant sourd pour favoriser son intégration et son autonomie.

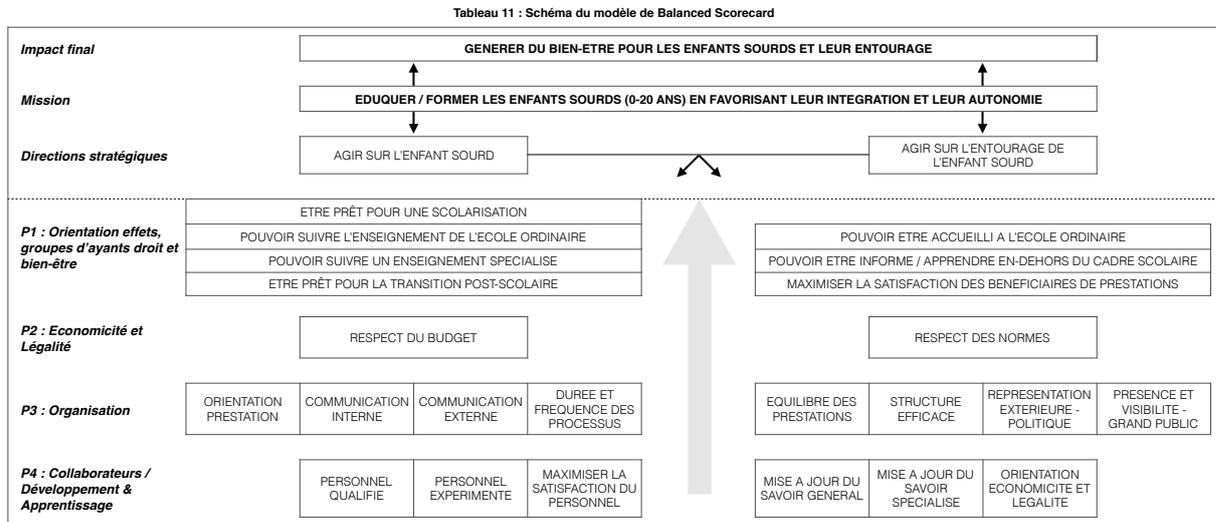
Les objectifs stratégiques de chaque perspective tendront alors à servir, directement ou indirectement, l’une ou l’autre de ces *directions stratégiques*. Avant de passer à l’exposé de ces objectifs, il s’agit de préciser encore un point important au niveau de la mission et de la stratégie dans le secteur public. Comme noté plus tôt dans ce travail, toute activité publique doit servir, au final, l’intérêt commun, et ainsi, d’une manière ou d’une autre, créer une augmentation de bien-être, ou du moins le maintenir. Aussi, si dans le modèle du BSC pour le secteur public des modifications ont été faites pour inclure les notions et exigences d’économicité et de légalité, il a été décidé d’en faire autant pour la notion de bien-être, qui est donc incorporée dans le BSC du présent travail. En fait, si le bien-être des citoyens est déjà implicitement assuré par la perspective « d’économicité et de légalité », il s’agit de le garantir de manière explicite à un niveau supérieur, soit au niveau de la perspective « orientation effets et groupes d’ayants droit », mais aussi en le formulant en tant qu’*impact final* principal de la *mission* et des *directions stratégiques*. La notion de bien-être est ainsi prise en compte concrètement dans le BSC, et peut être mesurée au niveau de différents indicateurs. Cette construction du BSC respecte donc certaines exigences organisationnelles supplémentaires liées à la mesure de la performance dans le domaine public (Alt, 2002, p. 53-54).

Le BSC opère ensuite la concrétisation de la mission et de la direction stratégique par la définition d’objectifs stratégiques dans chacune des perspectives. Les objectifs stratégiques

¹¹⁷ Cette vision respecte donc les principes liés à une situation de concurrence entre unités organisationnelles (Alt, 2002, p. 54), car le BSC qui en résulte peut s’appliquer aux quatre établissements, et à toutes les ES de manière tout à fait identique, comparable.

¹¹⁸ Voir parties 3.1.5 et 3.2 notamment.

découlent donc de la stratégie, et visent à la soutenir dans l'ensemble des perspectives. Dans ce travail, ils servent donc la *mission*, les *directions stratégiques* et l'*impact final*. Le Tableau 11 rassemble les *objectifs stratégiques* par perspective, et synthétise la chaîne cause-effet.



En guise d'aide à la lecture du Tableau 11, la grande flèche centrale explique le lien but-moyen qui existe entre les différentes perspectives, et peut se lire de la manière générale suivante: la perspective « collaborateurs / Développement et apprentissage » est la base nécessaire pour réussir la *mission* et provoquer un impact au niveau du bien-être, car elle soutient directement la perspective « organisation », qui elle-même représente la deuxième base nécessaire à l'atteinte de la mission car elle soutient directement la perspective suivante, et ainsi de suite. Autrement dit, les *objectifs stratégiques* soutiennent tous les *directions stratégiques* et la *mission*. Les petites flèches noires, elles, montrent que la *mission* est l'articulation entre l'*impact final* et les *directions stratégiques*, mais aussi que les *directions stratégiques* influencent tous les *objectifs stratégiques*.

Une des dernières étapes cruciales consiste en la détermination d'indicateurs ayant la capacité d'évaluer si les *objectifs stratégiques* sont atteints, mais aussi de mesurer dans quelles proportions cela est fait. Il s'agit également de veiller à intégrer dans la BSC des indicateurs « de résultats » mais aussi des indicateurs « stratégiques »¹¹⁹, distinction souvent mise de côté dans le domaine public (Smith, 2012). Les indicateurs de résultat sont efficaces pour faire des comparaisons et observer des tendances, alors que les indicateurs stratégiques peuvent servir pour faire des prédictions, et sont de fait plus utiles pour servir de base à des décisions

¹¹⁹ Ces termes sont couramment employés dans leur version anglaise, « lag and lead measures ».

stratégiques. En d'autres termes, les indicateurs stratégiques représentent des activités-clés, qui ont un impact sur des résultats « à venir », et qui peuvent influencer les valeurs des indicateurs de résultat, qui eux représentent le résultat d'événements « finis » (Smith, 2012). Enfin, il s'agit de développer pour chaque indicateur des valeurs-cibles à atteindre. Ces valeurs-cibles doivent correspondre à une réalité, et sont par conséquent élaborées seulement après une analyse fine des objectifs, des moyens, et des pratiques préexistants dans l'organisation et son environnement¹²⁰.

Le modèle de BSC développé pour ce travail correspond alors à la grille suivante, qu'on considérera ici sous le Tableau 12.

¹²⁰ Cette analyse a été faite précédemment. Voir parties 2 et 3.

Tableau 12 : Modèle de Balanced Scorecard pour le domaine de la pédagogie spécialisée

PERSPECTIVE	OBJECTIFS STRATEGIQUES	INDICATEURS	TYPE	VALEUR CIBLE (chiffres en pour-cent)
Légalité et économicité	Respect du Budget	1.Couverture des frais par la subvention cantonale 2.Dépassement du budget alloué (CHF)	R R	100 0
	Respect des normes	1.Présentation à terme et exactitude de tous les documents livrés à l'administration 2.Augmentation du nombre de plaintes	R R	100 0
Orientation effets, groupes d'ayants droit et bien-être	Etre prêt pour une scolarisation	1.Service d'éducation précoce spécialisée 2.Jardin d'enfants spécialisé - nombre de jours d'ouverture par semaine, 4 = 100 % 3.Mesures pédaogo-thérapeutiques	S S R S	oui oui 100 oui
	Pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire	1.Service de soutien pédagogique spécialisé - nombre moyen/maximum d'unités de SPS par semaine, 6/9 = 100 % 2.Mesures pédaogo-thérapeutiques	S R S	oui 100/100 oui
	Pouvoir suivre un enseignement spécialisé	1.Existence de classes spécialisées pour les enfants sourds - existence de classes pour les 11 années HarmoS 2.Mesures pédaogo-thérapeutiques	S R S	oui oui oui
	Etre prêt pour la transition post-scolaire	1.Existence de classes de transition 2.Conseil, préparation	S S	oui oui
	Pouvoir être accueilli à l'école ordinaire	1.Soutien et conseil aux enseignants de l'école ordinaire 2.Renfort pédagogique 3.Nombre de « réunions de réseau » par année, 3 = 100%	S S S	oui oui 100
	Pouvoir être informé / apprendre en-dehors du cadre scolaire	1.Nombre de journées « portes ouvertes » par année, 2 = 100 % 2.Propose un accueil de jour (midi et fin de journée, 18h) 3.Propose un internat de semaine 4.Soutien et conseil aux détenteurs de l'autorité parentale 5.Nombre de « réunions de réseau » par année, 3 = 100%	S S S S S	100 oui oui oui 100
	Maximiser la satisfaction des bénéficiaires de prestations	1.Enquête sur une échelle de 0 à 10 2.Augmentation du nombre de plainte	R R	10 0
	Processus et organisation interne	Orientation prestation	1.Nombre de semaines d'ouverture par année, 40 = 100 % 2.Nombre d'heures d'ouverture par semaine, 30 = 100 % 3.Existence d'un site Web 4.Développement de projets	R R S S
Communication interne		1.Existence d'un règlement et de cahier des charges 2.Nombre de réunions générale par année, 6 = 100 %	R S	oui 100
Communication externe - partenaires		1.Publication annuelle d'un rapport d'activité 2.Nombre de « réunions de réseau par année », 3 = 100%	R S	oui 3
Processus internes		1.Nombre de jours maximum entre l'évaluation et l'exécution, 40 = 100% 2.Nombre de réévaluations par année, 2 = 100% 3.Respect de la PES	R R S	100 100 oui
Equilibre des prestations		1.Part maximum des mesures directes sur les frais totaux 2.Part minimum des mesures indirectes sur les frais totaux 3.Diminution graduelle des ressources attribuées à un enfant	R R R	70 30 oui
Structure efficace		1.Possibilité d'accueillir des enfants hors-délais 2.Existence d'un règlement / cahier des charges 3.Désignation d'un responsable par activité 4.Part du temps de travail minimum dédié exclusivement à la tâche concernée	S R S R	oui oui oui 80
Représentation extérieure - politique		1.Nombre de contacts formels avec l'administration par année, 10 = 100 % 2.Nombre de contacts informels avec des représ. politiques par année, 30 = 100 %	S S	100 100
Présence et visibilité - grand public		1.Nombre de journée « portes ouvertes » par année, 2 = 100% 2.Nombre et fréquence des visite sur le site Web 3.Nombre de présence médiatique par année, 2 = 100%	S R R	100 X 100
Collaborateur / Développement et Apprentissage	Personnel qualifié	1.Qualification des collaborateurs	S	Standard CDIP
	Personnel expérimenté	1.Nombre d'années d'expérience des collaborateurs, 3 = 100%	S	100
		2.Nombre de jours d'accompagnement lors de l'engagement d'un collaborateur, 40 = 100%	S	100
	Maximiser la satisfaction du personnel	1.Nombre de journées du personnel, 2 = 100%	S	100
		2.Enquête sur une échelle de 0 à 10 3.Augmentation du nombre de démissions	R R	10 0
	Mise à jour du savoir général	1.Nombre de jours de formation continue par année, 7 = 100 %	S	100
	Mise à jour du savoir spécialisé	1.Nombre de jours de formation continue par année, 7 = 100% 2.Participation à la Recherche 3.Existence d'un partenaire dans le domaine de la technologie	S S S	100 oui oui
Orientation économicité et légalité	1.Dépassement du budget alloué pour une tâche (CHF) 2.Dépassement du temps alloué pour une tâche (jour)	R R	0 0	

Le modèle de BSC présenté propose ainsi vingt-trois *objectifs stratégiques*, auxquels correspondent cinquante-sept indicateurs et autant de valeurs-cibles. Certains indicateurs identiques servent toutefois à mesurer plusieurs *objectifs stratégiques*, et ont été introduits plusieurs fois dans le BSC; il y a donc en réalité moins de cinquante indicateurs différents. Il s'agit ici de remarquer que dans le cadre de ce modèle de BSC, qui sert à comparer la performance de quatre cantons différents dans la mission de PS, certaines valeurs ne peuvent pas être précisées à ce niveau, mais peuvent l'être si le BSC est développé au niveau d'une seule ES. Aussi, à ce niveau comparatif, certains indicateurs ne demandent que des valeurs sous la forme duale « oui-non »¹²¹, qui sert à vérifier la présence d'activités stratégiques et de facteurs-clés pour mener à bien la *mission* de PS. Enfin, on remarque qu'une quantité importante d'indicateurs à valeur duale représentent des indicateurs stratégiques, et que ces indicateurs stratégiques sont avant tout présents dans les perspectives « orientation effets, groupes d'ayants droit et bien-être » et « collaborateurs / Développement et apprentissage ». Ces indicateurs reflètent des activités particulièrement stratégiques pour les ES, activités qui ont un impact sur une partie des indicateurs de résultat. Par exemple, l'organisation d'activités qui visent à augmenter la capacité des collaborateurs, ou encore qui permettent d'informer sur les ES, peuvent avoir une influence sur l'indice de satisfaction des bénéficiaires, qui est lui un indicateur de résultat.

Le BSC étant élaboré, il s'agit donc de l'appliquer maintenant aux quatre ES dans le but de comparer leur performance dans l'accomplissement de la *mission*. Cette démarche, qui consiste à appliquer un BSC identique de manière comparative à plusieurs unités organisationnelles, prend en compte la situation de compétition dans laquelle se trouvent les ES, car elle permet de faire clairement ressortir ce qui se fait dans les autres cantons. En effet, ce modèle de BSC représente, en quelque sorte, une synthèse des meilleurs types de prestations, d'offres et d'organisations des différents cantons; il représente à son tour un idéal-type de BSC pour le domaine de la PS. Ainsi, des possibilités de *benchmarking* sont envisageables, et donc le développement de « meilleures pratiques », tant au niveau des prestations que de l'organisation. On remarque alors que, si de légères modifications au niveau des indicateurs sont faites, lesquelles détaillent davantage les objectifs particuliers des différents organes de planification, de décision et d'exécution, ce modèle de BSC est

¹²¹ Si la présence de valeurs sous d'autres formes que celle des chiffres dérange, cela peut être contourné par une modification selon laquelle le « oui » est égal à cent pour-cent (1) et le « non » à zéro pour-cent (0).

applicable pour les ES elles-mêmes mais aussi pour les services administratifs compétents et au niveau politique¹²².

Il s'agit encore de rappeler que le BSC, qui « a pour finalité une représentation synoptique des performances passées, présentes et futures de l'organisation » (Morana, 2003, p. 4), notamment par l'intermédiaire de ses indicateurs stratégiques, ne doit en aucun cas être utilisé de manière statique. En d'autres termes, il ne rime à rien d'utiliser le BSC pour mesurer uniquement l'état d'une situation à un moment donné. Le BSC doit au contraire servir sur le long terme, et être observé régulièrement, dans une perspective d'adaptation continue de la stratégie et des objectifs qui la soutiennent.

4.2 Applications et résultats provisoires

Le modèle de BSC proposé dans le Tableau 12 est donc appliqué aux ES des quatre cantons. Les résultats proposés ne représentent bien sûr que des estimations, dans la mesure où l'intégralité des valeurs n'a pas pu être déterminée, soit parce que les informations n'ont pas été trouvées, soit parce qu'elles n'ont pas pu être transmises, mais surtout parce que ce travail n'a pas la prétention de pouvoir fournir une évaluation qui soit considérée comme exacte. De plus, il faut encore une fois rappeler que le modèle appliqué sert à évaluer la capacité, la performance des ES dans le cadre d'une même stratégie globale et idéale, ce qui permet la mise en relation d'objectifs stratégiques comparables. Il ne sert pas à mesurer la performance des ES dans la réalisation de leurs stratégies spécifiques (pour cela, comme évoqué plus haut, il suffirait d'apporter de légères modifications au présent modèle, de supprimer des *objectifs stratégiques* et d'adapter quelques indicateurs¹²³). Les résultats présentés ci-dessous correspondent donc aux *scores* atteints par les ES selon les *directions* et *objectifs stratégiques* proposés, qui sont les plus efficaces selon l'analyse menée dans ce travail.

Pour comptabiliser le score des établissements, le BSC proposé dans le Tableau 12 a été rempli avec les données accessibles pour chaque ES. Pour tous les indicateurs à valeur duale (oui - non), une somme de dix points a été attribuée dans le cas d'une valeur positive (dans le

¹²² Le BSC peut servir au niveau politique pour illustrer les besoins variés des ES, et servir de base à la définition de missions plus claires et à la réflexion portant sur l'attribution de moyens plus importants pour ces établissements et les écoles ordinaires, afin que ceux-ci puissent exécuter de manière optimale le mandat de PS.

¹²³ Des objectifs stratégiques ne peuvent qu'exceptionnellement être ajoutés à ce modèle, étant donné qu'il représente un idéal-type.

cas d'une valeur négative, aucun point n'est attribué) et pour tous les indicateurs ayant une valeur en pour-cent, des points ont été attribués selon ce pourcentage¹²⁴. Ainsi, sur un *score* total possible de trois cent dix points¹²⁵, l'ISJ ouvre le classement, et le ZKSK le ferme, comme le montre le Tableau 13.

Tableau 13 : Classement des écoles spécialisées

Rang	Etablissement, Canton	Score atteint
1	Institut Saint-Joseph, FR	241.6
2	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee , BE	221.9
3	Ecole cantonale pour les enfants sourds, VD	210.3
4	Zentrum für körper- und sinnesbehinderte Kinder, SO	165.3

Les résultats présentés ci-dessus correspondent donc à une vision statique de la performance des écoles spécialisées, et des cantons, par extension, selon la *mission* et les *objectifs stratégiques* définis et *pour le handicap de la surdité uniquement*. Ainsi, donner un *score* comparatif de la sorte n'est pas forcément approprié, car cela n'est pas l'objectif premier d'un BSC, qui est de fournir une aide à la prise de décisions et de garantir que les divers facteurs-clés de succès sont pris en compte lors de cette étape décisionnelle, et ce de manière dynamique. Ces résultats correspondent cependant à une première analyse de l'organisation et des prestations, effectuée dans la partie précédente¹²⁶, et leur publication dans ce travail répond à un besoin et à une envie toujours plus grande de disposer de chiffres et de classements, correspondant ainsi au lectorat qui attend de tels éléments dans ce type de travail.

4.3 Utilisation étendue du modèle

En plus de pouvoir générer des résultats de ce type, le modèle de BSC proposé vise donc à être utilisé de manière étendue. Il a été conçu en prenant en compte un maximum d'objectifs, qui peuvent par la suite être sélectionnés ou non dans la construction d'une stratégie propre à une organisation. Le modèle proposé, en tant qu'idéal-type, est ainsi personnalisable et peut

¹²⁴ Par exemple, 33 % correspond à 3,3 points, et 85 % correspond à 8,5 points.

¹²⁵ En réalité, le score total de ce BSC se porte à 518 points, mais les informations recensées ne permettent que d'établir une base de 310 points.

¹²⁶ Voir partie 3.

servir à différents niveaux. En ce qui concerne les ES, elles peuvent s'en servir pour définir de nouvelles stratégies, mais aussi l'adapter à leurs stratégies actuelles.

Dans le cas d'un emploi personnalisé, qui sort du cadre comparatif de ce travail, il s'agira cependant de rajouter une colonne au modèle proposé, qui indiquera les *mesures* propres à la réalisation d'un objectif, ou encore des indications relatives à cet objectif. En guise d'exemple, une adaptation de la perspective « orientation effets, groupes-cibles et bien-être » pourrait être faite de la manière indiquée dans le Tableau 14 pour l'ECES.

Tableau 14 : Exemple d'une perspective du BSC pour l'ECES

Perspective	Objectifs stratégiques	Indicateurs	Type	Valeurs cibles (chiffres en pour-cent)	Valeurs atteintes (chiffres en pour-cent)	Mesures
Orientation effets, groupes d'ayants droit et bien-être	Etre prêt pour une scolarisation	1. Service d'éducation précoce spécialisée 2. Jardin d'enfants spécialisé - nombre de jours d'ouverture par semaine, 4 = 100 % 3. Mesures pédo-thérapeutiques	S S R S	oui oui 100 oui		Analyser les besoins en éducation précoce et l'existence de nouvelles méthodes/technologies pour améliorer la prise en charge à cet âge, qui est déterminante.
	Pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire	1. Service de soutien pédagogique spécialisé - nombre moyen d'unités de SPS par semaine, 4 = 100 % 2. Mesures pédo-thérapeutiques	S R S	oui 100 oui		Dispenser du SPS de manière complémentaire aux mesures indirectes, qui peuvent suffire ; Etablir un principe de vases communicants entre les ressources attribuées aux soutiens direct et indirect.
	Etre prêt pour la transition post-scolaire	1. Conseil, préparation	S	oui		Améliorer la communication avec les divers organismes qui prennent le relais et augmenter les échanges.
	Pouvoir être accueilli à l'école ordinaire	1. Soutien et conseil aux enseignants de l'école ordinaire 2. Renfort pédagogique 3. Nombre de « réunions de réseau » par année, 3 = 100%	S S S	oui oui 100		Développer de nouvelles prestations indirectes (pour le personnel de l'école ordinaire) et augmenter la quantité offerte de celles existantes ; Préférer les mesures indirectes en ce qui concerne l'intégration de l'enfant et son autonomie.
	Pouvoir être informé / apprendre en-dehors du cadre scolaire	1. Nombre de journées « portes ouvertes » par année, 2 = 100 % 2. Soutien et conseil aux détenteurs de l'autorité parentale 3. Nombre de « réunions de réseau » par année, 3 = 100%	S S S	100 oui 100		Développer de nouvelles prestations indirectes (pour les détenteurs de l'autorité parentale) et augmenter la quantité offerte de celles existantes ; Préférer les mesures indirectes en ce qui concerne l'intégration de l'enfant et son autonomie ; Prévention.
	Maximiser la satisfaction des bénéficiaires de prestations	1. Enquête sur une échelle de 0 à 10 2. Augmentation du nombre de plaintes	R R	10 0		Motiver les intervenants au quotidien ; Prendre régulièrement contact et être à l'écoute des intervenants.

Cependant, la même perspective pourrait aussi être adaptée au niveau du SESAF, par exemple, comme dans le Tableau 15.

Tableau 15 : Exemple d'une perspective du BSC pour le SESAF

Perspective	Objectifs stratégiques	Indicateurs	Type	Valeurs cibles (chiffres en pour-cent)	Valeurs atteintes (chiffres en pour-cent)	Mesures
Orientation effets, groupes d'ayants droit et bien-être	Etre prêt pour une scolarisation	1. Education précoce spécialisée 2. Mesures pédo-thérapeutiques	S S	oui oui		Garantir une activité soutenue dans le domaine de l'âge préscolaire ; Assurer la communication entre les divers intervenants et le monde médical.
	Pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire	1. Service de soutien pédagogique spécialisé - nombre maximum d'unités de SPS par semaine, 9 = 100 % 2. Mesures pédo-thérapeutiques	S R S	oui 100/100 oui		Assurer un modèle de partenariat efficace entre l'ECES et l'école ordinaire ; Augmenter la capacité adaptative de l'école ordinaire.
	Pouvoir suivre un enseignement spécialisé	1. Existence de classes spécialisées pour les enfants sourds 2. Mesures pédo-thérapeutiques	S S	oui oui		Analyser les possibilités de placements extracantonaux optimaux ; Favoriser la coopération avec des cantons concordataires/dont les établissements spécialisés proposent des classes pour les 11 années HarmoS.
	Etre prêt pour la transition post-scolaire	1. Classes de transition 2. Conseil, préparation	S S	oui oui		Améliorer la qualité de la transition ; augmenter la coopération entre les divers intervenants.
	Pouvoir être accueilli à l'école ordinaire	1. Soutien et conseil aux enseignants de l'école ordinaire 2. Renfort pédagogique 3. Nombre de « réunion de réseau » par année, 3 = 100%	S S S	oui oui 100		Analyser les besoins de l'école ordinaire pour une adaptation optimale ; Assurer des rencontres régulières entre tous les intervenants.
	Pouvoir être informé / apprendre en-dehors du cadre scolaire	1. Proposer un accueil de jour (midi et fin de journée, 18h) 2. Proposer un internat de semaine 3. Soutien et conseil aux détenteurs de l'autorité parentale 4. Nombre de « réunion de réseau » par année, 3 = 100%	S S S S	oui oui oui 100		Analyser les possibilités de placements extracantonaux optimaux ; Favoriser la coopération avec des cantons concordataires/dont l'organisation et les visions sont partagées ; Prévention.
Maximiser la satisfaction des bénéficiaires de prestations	1. Enquête sur une échelle de 0 à 10 2. Augmentation du nombre de plainte	R R	10 0		Les prestations répondent à une demande, et un consensus doit être cherché en ce qui concerne leur attribution.	

On voit alors par exemple que l'ECES pourrait retirer de ses *objectifs stratégiques* l'objectif qui vise à donner la possibilité aux enfants sourds de suivre un enseignement spécialisé (dans des classes spécialisées), mais pourrait par contre préciser des mesures supplémentaires en ce

qui concerne les objectifs qui visent à fournir des prestations indirectes. Pour le SESAF, certains indicateurs ont disparu, car ils ne correspondent plus à des valeurs cohérentes au niveau des services administratifs¹²⁷. En revanche, des *mesures* propres aux préoccupations du niveau du Service sont insérées dans le BSC. On constate alors que les *mesures* envisagées par l'ECES et le SESAF ne sont pas les mêmes, et ne doivent pas l'être. Par exemple, pour l'objectif « pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire », le SESAF doit plus se soucier de la capacité des écoles ordinaires et de la collaboration nécessaire entre celles-ci et les écoles spécialisées, alors que l'ECES doit avant tout se concentrer sur la qualité du SPS et sur le mode par lequel il est attribué.

Des adaptations de la sorte sont donc possibles pour chaque catégorie, pas uniquement pour la perspective « orientation effets, groupes-cibles et bien-être » qui est utilisée dans les exemples ci-dessus (Tableaux 14 et 15).

L'emploi de ce modèle est donc généralisable pour le domaine de la PS, et ce tant au niveau de écoles spécialisées qu'au niveau administratif et politique. Sa capacité de synthétiser les différents enjeux relatifs à la PS, tant du point de vue des prestations nécessaires que des moyens et des structures qui permettent de les mettre en oeuvre, en fait un instrument particulièrement complet, qui peut donc être utilisé par différents acteurs. Cependant, une fois de plus, le modèle présenté ne doit pas être utilisé sans évolution; il doit être constamment revisité, dans une perspective de « stimulation et d'apprentissage », laquelle « implique un renouvellement fréquent des indicateurs » (Choffel & Meyssonier, 2005, p. 72).

4.4 Synthèse et conclusion

Dans cette dernière partie, l'objectif du présent travail était de fournir un instrument capable de mesurer la performance des écoles spécialisées, et dans un certain sens celle des cantons, mais également de participer au développement de cette performance. Pour cela, un modèle de BSC a été construit, en suivant les propositions des précédents modèles développés dans la Littérature, et dans la perspective d'un idéal-type.

En ce qui concerne sa capacité à mesurer la performance, le modèle proposé s'adapte particulièrement bien au domaine de la PS, car il tient compte des particularités de l'activité

¹²⁷ Ils pourraient bien sûr être remplacés par d'autres indicateurs.

publique (buts formels et matériels) mais surtout parce qu'il pondère, dans un certain sens, l'importance de chaque perspective. Ainsi, en plus de considérer des objectifs-clés d'autre ordre que financier, il permet de prendre en compte l'importance relative de chaque objectif, et donc de chaque perspective sur la *mission* et les *directions stratégiques*. En effet, en proposant par exemple deux objectifs stratégiques et quatre indicateurs pour la perspective « économicité et légalité », contre huit objectifs et vingt-deux indicateurs pour la perspective « processus et organisation interne », le BSC établit une hiérarchie entre les différentes perspectives, dans le sens où celles-ci ont ainsi un poids différents dans le calcul du *score* total¹²⁸.

Du point de vue de sa capacité à générer de la performance, le BSC développé dans ce travail propose des directions et des objectifs stratégiques qui permettent une prise en charge optimale des enfants sourds. Il est évident que de longues discussions pourraient être engagées pour débattre de la définition d'une « bonne école spécialisée ». Savoir si une « bonne » école spécialisée est celle qui est la plus spécialisée (en termes de qualification du personnel par exemple), ou celle qui est la plus polyvalente (en termes de nombre de prestations offertes par exemple), est une question qui possède sûrement plusieurs réponses. Il est par contre indéniable qu'une « bonne » école spécialisée est celle qui couvre le plus de besoins, étant donné que c'est elle qui assurera le plus de bien-être. Dans le présent travail, le BSC propose une approche qui répond à cette préoccupation. Il englobe un maximum d'éléments-clés, censés garantir une couverture optimale. Les cantons et les écoles spécialisées ne peuvent cependant peut-être pas, parce qu'ils n'en n'ont pas les moyens, développer et assurer chacun des objectifs proposés. Si tel est le cas, il s'agit alors pour ces entités de faire un choix parmi les objectifs stratégiques proposés, de le faire en respectant certains principes¹²⁹ et de manière cohérente avec l'ensemble de leurs activités. Le BSC répond ainsi « à un besoin de compréhension rapide et synthétique des caractéristiques majeures d'une structure organisationnelle » (Morana, 2003, p. 4), et permet par conséquent le (re-)positionnement d'une stratégie qui aspire à un certain niveau de performance.

¹²⁸ Ainsi, un établissement qui assure tous les objectifs financiers et relatifs à la perspective « orientation effets, groupes-cibles et bien-être » mais qui délaisse les objectifs relatifs aux deux autres perspectives peut, par exemple, se voir attribuer un score, et donc une performance, moindre qu'une organisation qui agit de la manière opposée (donc qui privilégie l'organisation interne et la perspective des collaborateurs).

¹²⁹ Notamment le principe des vases communicants et celui d'une offre de base, mais aussi celui de l'adéquation aux ressources propres.

Avant de passer à la conclusion de ce travail, deux remarques trouvent leur place ici. Tout d'abord, il s'agit de souligner que, même si les prestations intégratives et séparatives ne semblent pas s'influencer mutuellement (Moulin, 2007, p. 4), les écoles spécialisées ne devraient pas exclure l'une ou l'autre de ces mesures, car cela consiste à réduire considérablement l'offre de PS en relation avec des enfants sourds. Autrement dit, il ne faudrait pas que les établissements, ni les cantons, se réfugient derrière l'argument qu'une augmentation de l'offre provoque une augmentation de la demande, car il est possible que d'autres facteurs expliquent cette relation¹³⁰. La proximité des prestations¹³¹, la communication sur les prestations, mais aussi leurs caractéristiques propres peuvent avoir une influence sur cette relation.

Ensuite, en ce qui concerne le développement et l'usage du BSC, la volonté de cette partie n'était en aucun cas d'exprimer une quelconque suprématie de cet instrument sur d'autres types d'outils de management. Cependant, il représente réellement des opportunités pour le secteur public et ses organisations, car il est à la fois particulièrement adapté aux exigences de ce domaine, mais aussi parce qu'il favorise une perspective dynamique, dans le sens d'une conduite des organismes qui vise une adaptation continue de l'organisation vers plus de qualité et de cohérence de toute les activités de celle-ci. Le BSC aspire donc à traiter de nombreuses informations, de surcroît dans le domaine public, à les sélectionner et les arranger, afin de servir et de moderniser la stratégie de l'organisation sous plusieurs angles; il offre ainsi une vraie possibilité de gérer la qualité par la maîtrise de l'information.

¹³⁰ Si l'état qu'on peut parfois observer est paradoxal (à savoir que l'augmentation du nombre d'enfants intégrés se voit parfois accompagnée par une augmentation du nombre d'enfants en écoles spécialisées, en non par une diminution), c'est bien qu'il existe une situation anormale quelque part. Celle-ci peut alors autant être le reflet d'une organisation inadaptée (stratégie et/ou exécution) que d'un comportement inapproprié de la part des ayants-droit.

¹³¹ Dans le sens de l'accessibilité aux prestations de par leur localisation géographique.

5 Synthèse et conclusions finales du travail

Pour conclure cette étude, il convient de revenir sur différents points abordés, afin de souligner leur importance, de faire quelques ultimes remarques à leur sujet, mais surtout d'établir des liens entre eux et une quelconque dimension de la qualité. Pour ce faire, il s'agit de revenir sur ces points selon l'ordre dans lequel ils ont été traités dans le travail, et ainsi de proposer trois sous-conclusions.

5.1 Réforme, pédagogie et surdité

En ce qui concerne les effets de la RPT sur le système de PS, ceux-ci peuvent être perçus comme ambivalents. En effet, si on observe les effets de la cantonalisation au niveau de l'organisation au sens strict (structure, processus, système de financement), alors on peut dire que ceux-ci sont positifs. Comme le visait la RPT, les cantons acquièrent une liberté quasiment totale dans ce domaine, et les solutions ont gagné en proximité (DFP & CdC, 2007, p. 9). La modification du système de financement est, par exemple, une conséquence de la RPT qui est appréciée de tous. Le système organisationnel de la PS est donc positivement impacté dans son ensemble; il n'existe du moins pas de critiques virulentes à l'égard de ce point.

Cependant, si on observe les effets de la cantonalisation au niveau du citoyen, alors on ne peut pas dire qu'ils soient, pour l'instant, uniquement positifs. Car la cantonalisation de la PS a, dans une même perspective d'ensemble, provoqué la création d'un système d'offres inégal, de par le simple fait que tous les cantons ne disposent pas de ressources semblables pour cette mission, du moins ne s'y investissent pas avec la même intensité. Il existe alors le risque qu'un canton puisse se « décharger » sur la présence d'offres fortes dans les cantons voisins, ce qui peut être bénéfique pour l'organisation du canton en question, mais pas pour les ayants-droits de ce dernier. Aussi, à terme, cette situation pourrait alors aboutir à une certaine centralisation de l'offre et à une concentration des enfants (poly-)handicapés dans des régions, ce qui ne faisait pas partie des objectifs de la RPT.

Par rapport au handicap de la surdité en particulier, il s'agit de relever deux éléments. D'abord, les enfants atteints de surdité peuvent se munir rapidement de techniques et

d'instruments pour pouvoir communiquer, et ainsi combler leur déficience¹³². La Technologie joue un rôle important à ce titre, car elle permet d'envisager des possibilités de développement toujours plus grandes, du moins toujours plus qualitatives. Cette dimension précise implique que les établissements spécialisés pour la surdité doivent en permanence chercher à se renseigner quant aux nouvelles technologies, afin d'ajuster toujours plus et de moderniser les approches pédagogiques. Ensuite, même si chaque enfant est différent des autres, il est possible de songer à la mise en place de « programmes standards de mesures indirectes » offertes à l'entourage de l'enfant sourd dans les cantons. En effet, la capacité des enfants sourds à s'intégrer dans l'école ordinaire étant particulièrement élevée¹³³, il faudrait alors que les écoles ordinaires soient davantage adaptées pour eux. Cette adaptation passe par des mesures indirectes avant tout, lesquelles doivent primer dans les cas de scolarisation intégrée.

L'imbrication des thèmes de la RPT (cantonalisation), de l'éducation et du handicap génère une grande complexité dans le domaine de la PS. Cet état de complexité explique que de nombreuses notions ne soient pas correctement partagées, car les informations véhiculées ne sont pas toujours évidentes ni même accessibles. La qualité de la communication apparaît dès lors comme un élément central dans l'organisation de la PS, que ce soit pour les autorités ou pour les groupes-cibles. Pour les premières, elle sert avant tout à planifier de manière cohérente la politique de PS, alors que pour les seconds elle permet une prise de décision sensée (Ritz & Sinelli, 2013, p. 350).

5.2 Organisations, offres et écoles cantonales de pédagogie spécialisée

Au niveau des cantons, qui doivent donc prendre en compte toute cette complexité, les résultats de cette étude montrent qu'ils ne répondent pas tous de la même manière aux exigences de la PS. Aussi, comme il a été évoqué plus haut, ces différences cantonales se manifestent avant tout sur le plan de l'offre de prestations, et non sur le type d'organisation. Ainsi, comme il a été démontré dans ce travail, les cantons, par l'intermédiaire de leurs établissements spécialisés pour la formation des enfants sourds, ne proposent pas les mêmes

¹³² Et la plupart de ces outils est en plus également très accessible pour les non-sourds.

¹³³ Les enfants poly-handicapés ne sont pas concernés ici.

offres, et peuvent proposer des offres similaires dans des mesures différentes. En ce qui concerne les écoles spécialisées cependant, l'analyse de leur structure a démontré que, en plus des différences d'offres, ces établissements présentaient des différences d'organisation. Un enfant sourd peut alors autant être pris en charge par un établissement médico-pédagogique qui attribue davantage de prestations directes, que par un établissement à vocation uniquement scolaire qui distribuerait avant tout des prestations indirectes.

L'addition des divergences entre le niveau cantonal et le niveau des écoles spécialisées nuit véritablement à un traitement égal des enfants sourds au niveau national. Certes, de nombreux thèmes cantonaux sont traités de manière inégale d'un canton à l'autre, mais bien souvent ils sont touchés par plus de compétitivité. En ce qui concerne le domaine de la PS, certains cantons ne semblent pas être persuadés de l'apport d'un système de PS compétitif, du moins ne paraissent pas y attribuer une grande importance, que ce soit en termes de moyens attribués ou de temps passé sans apporter les modifications nécessaires à la mise en place d'un système efficace.

La communication, cette fois-ci uniquement au niveau interne de l'organisation, est à nouveau centrale, et en particulier la communication verticale. En effet, si le niveau politique ne semble pas préoccupé ou peu motivé par le développement d'un système de PS compétitif, cela peut provenir du fait que ses représentants ne sont pas correctement informés et ne saisissent pas intégralement les enjeux et les exigences y relatives. Les ES doivent alors jouer un vrai rôle d'informateur envers les politiques, mais aussi être capables de négocier fermement avec ces-derniers, ce qui est tout à fait envisageable, de par leur positionnement stratégique qui allie la possession du savoir théorique avec celle du savoir pratique. Avant de chercher l'efficacité, les ES doivent d'abord garantir l'efficacité de leur action, et pour cela elles doivent se voir attribuer des moyens qui correspondent à leur mission.

5.3 Développement, qualité et performance

Evaluer la performance d'établissements spécialisés, et dans une plus large mesure, celle des cantons, dans l'accomplissement de leur mission de formation des handicapés, se révèle être une tâche compliquée. Premièrement, parce qu'il s'agit du secteur public, la performance ne saurait être mesurée d'après des critères financiers et formels uniquement, et devrait aboutir au niveau des impacts de la politique de PS. Deuxièmement, touchant au domaine de

l'éducation et donc des écoles, l'évaluation ne peut se contenter de résultats statiques et quantitatifs; la formation est un processus qui prend du temps, qui évolue et qui s'adapte, et donc qui se mesure sur le long terme à l'aide de notions qualitatives.

Mises en relation avec le handicap, ces exigences liées à la mesure de la performance dans le domaine scolaire public se renforcent davantage; la durée de la mission de formation prend plus de temps encore, les objectifs formels perdent en importance et davantage de critères qualitatifs doivent être intégrés. Aussi, le modèle de BSC élaboré dans ce travail permet de prendre en compte une vision élargie de la mission de PS, et favorise l'adaptation de l'organisation au fil du temps. Ainsi, il vise à garantir l'atteinte d'un impact final des politiques publiques cantonales, et aspire à une évolution, à un usage dynamique et cyclique servant à l'évaluation et à la (re-)définition des objectifs.

Dans ce domaine particulier qu'est la PS, il faut alors concevoir la construction de la performance comme lente et évolutive, et non pas comme rapide et révolutionnaire. Les moyens financiers étant donnés, il ne tient qu'à une meilleure organisation de rendre possible un développement de la performance, qui doit passer par une gestion et une maîtrise des informations toujours plus grande et davantage ciblée. Le BSC est alors propice pour effectuer une des tâches les plus compliquées dans l'action politique et administrative, à savoir la compression verticale et horizontale des données, sans pour autant perdre en substance (Ritz & Sinelli, 2013, p. 364), afin que chaque niveau de pilotage bénéficie d'informations pertinentes et adaptées à son environnement.

Annexe 1: Bibliographie

- AI (2015). *Mémento 4.03: Moyens auxiliaires de l'AI*. Berne: Centre d'information AVS/AI.
- Alber, Stéphanie ; Tièche Christinat, Chantal, Ayer, Géraldine & Jost-Hurni, Myriam (2012). *Concept romand de scolarisation des élèves sourds et malentendants – Projet OPERA*. URL: <http://www.ciip.ch/documents/showFile.asp?ID=4330>, 15.08.2015.
- Alt, Jens Michael (2002). Balanced Government – Die Eignung der Balanced Scorecard als Organisationsentwicklungsprozess in der Öffentlichen Verwaltung. In Scherer, Andreas Georg & Alt, Jens Michael, *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (pp. 43-72). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Baume-Schneider, Elisabeth (2011). La RPT tient-elle ses promesses ? Concepts de pédagogie spécialisée, processus de mise en œuvre et objectifs des cantons. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Pédagogie, finances et politique: Etat des lieux de l'école spécialisée après trois ans de RPT* (pp. 11-14). Zurich: Integras.
- Bertrand, Magali; Eap, Caroline; Muzard, Céline (2011). Des enfants sourds ou malentendants dans les lieux d'accueil vaudois de la petite enfance: évolution et perspectives. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, 17, n°4 (pp. 34-37).
- Bonassi, Sandra (2007). Nouvelle péréquation financière: les changements dans le domaine social. *Sécurité sociale CHSS*, n°5 (pp.243-247).
- Broder, René (2011). L'enseignement spécialisé dans l'école publique. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Pédagogie, finances et politique: Etat des lieux de l'école spécialisée après trois ans de RPT* (pp. 15-18). Zurich: Integras.
- Bureau International d'Audiophonologie (s.d.), Recommandation 02/1 bis: Classification audiométrique des déficiences auditives. URL: http://www.biap.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5%3Arecommandation-biap-021-bis&catid=65%3Act-2-classification-des-surdites&Itemid=19&lang=fr, 25.07.2015.
- Bürli, Alois (2005). *L'enseignement spécialisé dans le système suisse d'éducation et de formation*. URL: http://edudoc.ch/record/88526/files/buerli_f.pdf, 28.07.2015.
- Capraro, Laurence (2007). Contributions de la Confédération et des cantons aux dépenses de l'AVS et AI: effets de la RPT. *Sécurité sociale CHSS*, n°5 (pp.251-254).
- Carnal, Pierre-Yves (2014). Prestations en faveur des enfants et des jeunes de 0 à 20 ans en situation de handicap de la part des assurances sociales et des cantons, depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n°50 (pp. 213-239).

- CDIP (2007a). *Terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée adoptée sur la base de l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/terminologie_f.pdf, 25.06.2015).
- CDIP (2007b). *Standards de qualité des cantons pour la reconnaissance des prestataires dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/qualit_standards_f.pdf, 25.06.2015).
- CDIP (2007c). *Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée : Commentaire des dispositions*. URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/kommentar_f.pdf, 25.06.2015.
- CDIP (2013). *La cantonalisation de l'enseignement spécialisé: une vue d'ensemble des compétences et instruments*. URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/auszug_education_12013_f.pdf, 30.08.2015.
- Centre Pestalozzi, *Biographie de Johann Heinrich Pestalozzi*. URL: <http://www.centrepestalozzi.ch/index.php?id=340>, 25.05.2015.
- Centre suisse de pédagogie spécialisée (s.d.), *Collaboration intercantonale*. URL: <http://www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Droit-RPT/Collaboration-intercantonale/page33818.aspx>, 30.08.2015.
- Centre suisse de pédagogie spécialisée (s.d.), *Combien y a-t-il d'enfants atteint-e-s d'une déficience auditive en Suisse romande ?*. URL: <http://www.cspss-szh.ch/fr/Accompagnement-020-ans/FAQ-Dficience-auditive/FAQ-Surdit-Rponse-6/page34538.aspx>, 03.08.2015.
- Centre suisse de pédagogie spécialisée (s.d.), *Pourquoi l'intégration ?*. URL: <http://www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Pdagogie-spcialise-scolaire/Intgration-scolaire/Antwort-4/page34016.aspx>, 26.05.2015).
- Centre suisse de pédagogie spécialisée (s.d.), *Qu'est-ce que l'intégration scolaire?*. URL: <http://www.szh.ch/fr/Plateforme-dinformation-pour-la-pdagogie-spcialise-en-Suisse/Pdagogie-spcialise-scolaire/Intgration-scolaire/Antwort-3/page34014.aspx>, 26.05.2015).
- Choffel, Denis & Meyssonier, François (2005). Dix ans de débats autour du Balanced Scorecard. In *Comptabilité - Contrôle - Audit*, n°2, Tome 11 (pp. 61-81).
- Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (2014). *Etat des situations cantonales et travaux en cours dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. URL: <http://www.ciip.ch/documents/showFile.asp?ID=4056>, 10.06.2015.

- Cuni-Risse, Jessica; Dauvin, Anne & Pulfer, Isabelle (2014). Audition et intégration, un chemin pluridisciplinaire: le Service éducatif itinérant et le Service logopédique itinérant, quelles complémentarités ?. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, n°2 (pp. 46-50).
- DBK & VSA (s.d.), *Angebotsplanung Sonderpädagogik 2013–2020*. URL: https://www.so.ch/fileadmin/internet/dbk/dbk-vsa/Foerdern/Unterstuetzung_Behinderung/Angebotsplanung_Sonderpaedagogik_2013-2020.pdf, 30.06.2015.
- DBK & VSA (s.d.), *Konzept Sonderpädagogik 2020*. URL: http://edudoc.ch/record/109034/files/Konzept_Sonderpaedagogik_SO.pdf, 30.06.2015.
- Detreköy, Claus; Häusermann, Simon & Wüthrich, Peter (2011). Rapport du Conseil-exécutif relatif à la politique du handicap du canton de Berne 2011. Berne: DSAP.
- DFE & CdC (2007). *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*. Berne: DFE Communication et CdC.
- DICS (2015), Concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg. URL: http://www.fr.ch/sesam/files/pdf73/Concept_de_pedagogie_specialisee_de_canton_de_Fribourg-mars_20152.pdf, 25.06.2015.
- DICS (s.d.), *Reconnaissance officielle de l'Institut Saint-Joseph*. URL: <http://guintzet.ch/index.php/fr/instituti/presentati/reconnaissance-officielle>, 30.06.2015.
- Diethelm, Karl (2011). Etat des lieux de l'école spécialisée après trois ans de RPT. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Pédagogie, finances et politique: Etat des lieux de l'école spécialisée après trois ans de RPT* (pp. 6-7). Zurich: Integras.
- DINS & DSAP (2010). *Strategie Sonderschulung 2010-2015*. [Présentation PowerPoint]. URL: <http://www.socialbern.ch/images/content/pdf/downloads/gef/Strategie%20Sonderschulung.ppt>, 25.06.2015.
- Eap, Caroline; Berthold, Christine; Biner, Alessandra; Dauvin, Anne; Pahud, Christine; Pulfer, Isabelle & Wicki, Fabienne (2009). *Surdité et éducation précoce: Une expérience vaudoise*. URL: <http://sonos-info.ch/media/cb3efdca8ee766c1ffff8098fffffd3.pdf>, 30.05.2015.
- ECES (2014). *Rapport Annuel 2013*. URL: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/sesaf/oes/ECES/ECES_Rapport_2013_final.pdf, 20.06.2015.
- Gmür, Markus & Brandl, Julia (2002). Die Balanced Scorecard für das Management von Non-Profit-Organisationen. In Scherer, Andreas Georg & Alt, Jens Michael, *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (pp. 27-42). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Gottbehüt, Cornelia (2002). Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für Kommunalverwaltungen. In Scherer, Andreas Georg & Alt, Jens Michael, *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (pp. 93-116). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Heuberger, Barbara (2009). Placement d'enfants et d'adolescent-e-s dans des institutions d'éducation sociale et de pédagogie spécialisée. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Placement d'enfants et d'adolescent-e-s dans des institutions d'éducation sociale et de pédagogie spécialisée* (pp. 6-12). Zurich: Integras.
- HSM (s.d.). *Erhöhung des Kostgeldbeitrags per 1.01.2011*. URL: <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/shsm/internat.html>, 26.06.2015.
- Ladner, Andreas (2013). Politique et institutions suisses. *La RPT* - Note de cours [Présentation PowerPoint].
- Le Capitaine, Jean-Yves (2004). *Des enfants sourds à l'école ordinaire: L'intégration, des principes aux pratiques pédagogiques*. Paris: L'Harmattan.
- Mader, Luzius (2013). Législation. In Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils & Varone, Frédéric, *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 249-265). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Maradan, Christophe (2010). Évaluation d'enfants sourds ou ayant des troubles du langage scolarisés en école ordinaire: adaptations et collaboration indispensables avec l'enseignant-e titulaire. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, n°16 (pp. 23-28).
- Morana, Joelle (2003). *Comprendre le concept de « choix stratégiques » pour mieux appréhender la mise en œuvre de tableaux de bord au sein des organisations*. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00582804/document>, 30.07.2015.
- Moser Opitz, Elisabeth (2011). Vers un renforcement de la séparation ? Réflexions sur l'enseignement spécialisé. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Pédagogie, finances et politique: Etat des lieux de l'école spécialisée après trois ans de RPT* (pp. 8-10). Zurich: Integras.
- Moulin, Jean-Paul; Besse Caiazza, Anne-Marie; Baumberger, Bernard; Lischer, Rolf & Kronenberg, Béatrice (2007). *Projet COMOF: Rapport de synthèse*. URL: <http://www.ciip.ch/documents/showFile.asp?ID=3099>, 05.08.2015.
- Neumann-Braun, Klaus; Kleinschnittger, Vanessa; Baumgärtner, Michael; Klug, Daniel; Preite, Alessandro & Preite, Luca (2012). *Das pädagogische Konzept der Peer Education im Rahmen von Medienkompetenzförderung und Jugendmedienschutz*. Berne: BBL.

- OES, *Missions*. URL: <http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/sesaf/oes/missions/>, 24.07.2015.
- Office fédéral de la statistique (2013), *Population résidante permanente et non permanente selon le canton, le sexe, l'état civil et l'âge*. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.html>, 18.04.2015.
- OMS (2014). *Evaluation multipays des capacités de prise en charge des troubles de l'audition*. Genève: OMS.
- Pauli, Alfred & Bieri, Toni (2006). Centre de compétences de pédagogie spécialisée. L'enseignement spécialisé sur la voie vers une nouvelle identité. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Centre de compétences de pédagogie spécialisée: L'enseignement spécialisé vers une nouvelle conception de son rôle* (pp.25-31). Zurich: Integras.
- Performance Management Network Inc. (1999). *Étude sur les meilleures pratiques canadiennes en matière de gestion des risques*. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/riskmanagement/rm-rcbp01-fra.asp, 30.07.2015.
- Perrinjaquet, Sylvie (2009). Institutions éducatives, l'Etat demandeur, payeur et pourquoi pas...patron ?. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Etat et Institutions spécialisées: Qui est demandeur, qui est payeur, qui est patron ?* (pp.11-12). Zurich: Integras.
- Plate-forme Internet pour l'intégration et l'école (s.d.), *Bases légales*. URL: http://www.integrationundschule.ch/fr/?page_id=10, 26.05.2015.
- Ritz, Adrian & Sinelli, Peter (2013). Management de la performance dans l'administration publique. In Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils & Varone, Frédéric, *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 345-367). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Riva-Mossman, Susie (2014). Multihandicap: de la nécessité d'une coopération pluridisciplinaire. In *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, n°3 (pp. 34-40).
- Rossier, Fouzia (2011). De la fin de la période transitoire à la mise en œuvre des concepts: Trois ans après: Le cas du canton de Fribourg. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Pédagogie, finances et politique: Etat des lieux de l'école spécialisée après trois ans de RPT* (pp. 19-22). Zurich: Integras.
- Scherer, Andreas Georg (2002). Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard. In Scherer, Andreas Georg & Alt, Jens Michael, *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (pp. 3-26). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Schnyder, Benno (2007). Les effets de la RPT sur l'assurance-invalidité. *Sécurité sociale CHSS*, n°5 (pp. 255-257).
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2013). *Management public: Concepts innovants dans le secteur public*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes
- UniFr (2008). Fédéralisme financier et décentralisation. *Chapitre 2: la Répartition des tâches* - Note de cours. URL: <http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/Chapitre%202.pdf>, 30.06.2015.
- Vallat (2013). Séminaire IDHEAP. *Organisations complexes* - Note de cours [Présentation PowerPoint].
- Vatter, Adrian (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos
- Veya, Jean-Marie (2009). Préface. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Placement d'enfants et d'adolescent-e-s dans des institutions d'éducation sociale et de pédagogie spécialisée* (pp. 4-5). Zurich: Integras.
- Wettstein, Gérard (2001). Analyse de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. *La Vie économique - Revue de politique économique*, n°12 (pp. 8-13).
- Zellweger, Eric (2011). Tensions entre l'Etat et le privé. In Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, *Contrats de prestation: Y a-t-il un pilote dans l'avion ?* (pp.21-26). Zurich: Integras.
- ZKSK (2011). *Geschichte der Schulung für körperbehinderte Kinder Geschichte Schulheim und ZKSK*. URL: <http://www.zksk-so.ch/images/zksk/pdf/geschichteshszksk.pdf>, 30.06.2015

Annexe 2: Informations sur les personnes interviewées

A) Canton de Berne:

H1:	Nom, Prénom	Wüthrich, Peter
	Fonction	Chef de projet « Strategie Sonderschulung 2010–2015 »
	Unité administrative	OPAH
	Date de l'entretien	7 août 2015
H2:	Nom, Prénom	Trepp, Christian
	Fonction	Direction générale HSM
	Type d'établissement	Ecole spécialisée publique (unité assimilée à l'OPAH)
	Date de l'entretien	13 août 2015

B) Canton de Fribourg:

H3:	Nom, Prénom	Wicht, Herbert
	Fonction	Chef de Service
	Unité administrative	SESAM
	Date de l'entretien	20 juillet 2015
H4:	Nom, Prénom	Maradan, Christophe
	Fonction	Responsable section surdité de l'ISJ
	Type d'établissement	Ecole spécialisée privée
	Date de l'entretien	16 juillet 2015

C) Canton de Soleure:

H5:	Nom, Prénom	Wahlen, Bernhard
	Fonction	Chef de Division
	Unité administrative	Division Pédagogie Spécialisée (intégrée à l'IL)
	Date de l'entretien	5 mai 2015
H6:	Nom, Prénom	Bigolin, Christine
	Fonction	Directrice ZKSK
	Type d'établissement	Ecole spécialisée privée
	Date de l'entretien	26 août 2015

D) Canton de Vaud:

H7:	Nom, Prénom	Nendaz, Philippe
	Fonction	Chef d'Office
	Unité administrative	OES
	Date de l'entretien	22 mai 2015
H8:	Nom, Prénom	Hoefflin, George
	Fonction	Directeur ECES
	Type d'établissement	Ecole spécialisée publique (unité assimilée à l'OES)
	Date de l'entretien	14 juillet 2015

Annexe 3: Guide d'entretien n° 1 (modèle « politico-administratif », MPA) et éléments de réponses

Le guide d'entretien n°1 (MPA) a été construit pour interviewer les différents responsables de la pédagogie spécialisée au niveau des administrations cantonales. Il est composé de quatre parties, respectivement consacrées aux dimensions financières, juridiques et techniques de la pédagogie spécialisée, et à l'avis personnel des individus interviewés. Le MPA sert cependant avant tout à explorer et à confirmer des principes-clés sur le plan des finances et de la législation des cantons.

Tous les entretiens ont été menés de manière identique. Ainsi, après de brèves présentations, les questions ont été posées en suivant l'ordre des catégories, afin de traiter des sujets les plus formels d'abord, et de recueillir des avis et des connaissances plus personnelles par la suite. Il faut encore préciser qu'à l'origine, le MPA comportait quelques questions supplémentaires. Cependant, ces questions ont dû être retirées, car toutes les personnes interviewées n'y ont pas apporté de réponses; seules les questions auxquelles les responsables administratifs des quatre cantons ont répondu ont été utilisées dans ce travail et figurent dans cette annexe.

Enfin, la forme des entretiens a bien sûr été adaptée dans chaque canton; la langue officielle a été utilisée et les terminologies cantonales respectées.

Guide d'entretien n°1 - Modèle « politico-administratif » (MPA)

A) Finance
1) Quelle est la clé de répartition des coûts entre le canton et les communes dans le cadre de la pédagogie spécialisée?
2) Quels sont les types de frais auxquels les parents peuvent être appelés à contribuer? Pour quels montants?
3) Comment les relations financières entre l'administration cantonale et les différentes écoles spécialisées du canton sont-elles régies?
4) Comment les frais de transports sont-ils pris en charge?
5) Existe-t-il une « réserve » pour les cas d'urgence, pour les annonces et arrivées hors-délai?
6) La cantonalisation des écoles spécialisées (pour la surdité) est-elle une variante intéressante?
B) Droit
1) Quel est l'état de la législation cantonale en ce qui concerne la pédagogie spécialisée?
2) Quelles modifications essentielles ont-elles été apportées dans la nouvelle législation cantonale (ou projet de loi)?
3) Dans quelle mesure le canton participe-t-il à la gestion et au pilotage de l'école spécialisée pour la surdité?
4) Quels sont les partenaires principaux du canton dans le domaine de la pédagogie spécialisée pour les enfants sourds?
5) A quels types de prestations les enfants sourds ont-ils droit dans le canton?
6) Comment la collaboration intercantonale dans le domaine de la pédagogie spécialisée est-elle gérée? Selon quelles modalités?
7) Comment les cas de « chevauchements » de prestations entre l'Assurance Invalidité et les prestations de pédagogie spécialisée cantonales sont-ils traités?
8) Comment les prestataires sont-ils reconnus?
C) Technique
1) Qui sont les acteurs de la procédure d'évaluation des besoins? Comment se déroule-t-elle?
2) Qui sont les acteurs de la procédure d'attribution des besoins? Comment se déroule-t-elle?
3) Quelle importance le canton accorde-t-il à l'application d'une terminologie commune dans le domaine de la pédagogie spécialisée? Existe-t-il des directives précises quant à la communication dans ce domaine?
4) Comment le canton gère-t-il les enfants arrivés/annoncés hors-délai?
D) Avis personnel au sujet...
1) De la cantonalisation du financement de la pédagogie spécialisée?
2) De la cantonalisation de l'organisation/de l'administration de la pédagogie spécialisée?
3) Du Concordat sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée?
4) De la collaboration intercantonale dans le domaine de la pédagogie spécialisée?
5) Du principe de l'intégration des enfants handicapés au sein de l'école ordinaire?
6) Du travail et de l'avenir des écoles spécialisées?

Entretiens MPA - Eléments de réponses

		INDIVIDUS INTERVIEWES				
		H1	H3	H5	H7	
QUESTIONS	A	1	<i>p. 33, l. 23-24</i>	<i>p. 39, l. 29-30</i>	<i>p. 45, l. 11-12</i>	<i>p. 50, l. 25-27</i>
		2	<i>p. 33, l. 25-26</i>	<i>p. 40, l. 4-6</i>	<i>p. 45, l. 13-14</i>	<i>p. 50, l. 27-28</i>
		3	<i>p. 33, l. 19-20</i>	<i>p. 39, l. 28</i>	<i>p. 45, l. 17-18</i>	<i>p. 50-51, l. 28-2</i>
		4	<i>p. 33-34, l. 26-3</i>	<i>p. 39-40, l. 30-4</i>	<i>p. 45, l. 11</i>	<i>p. 50, l. 25</i>
		5	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
		6	<i>/</i>	<i>non, p. 59, l. 19-27</i>	<i>non, p. 59, l. 19-25</i>	<i>/</i>
	B	1	<i>p. 31, l. 18-24</i>	<i>p. 37, l. 5-21</i>	<i>p. 43, l. 6-9</i>	<i>p. 48, l. 5-21</i>
		2	<i>p. 32, l. 10-20</i>	<i>p. 38-39, l. 21-2</i>	<i>p. 44, l. 5-15</i>	<i>p. 49, l. 16-25</i>
		3	<i>p. 31-32, l. 27-3</i>	<i>p. 37-38, l. 27-2</i>	<i>p. 43, l. 13-21</i>	<i>p. 48-49, l. 24-6</i>
		4	<i>p. 32, l. 4-6</i>	<i>p. 38, l. 10-18</i>	<i>p. 43, l. 19-27</i>	<i>p. 49, l. 3-13</i>
		5	<i>p.32, l. 10-20</i>	<i>p. 38-39, l. 21-2</i>	<i>p. 44, l. 5-15</i>	<i>p. 49, l. 16-25</i>
		6	<i>p. 20-21, l. 28-6</i>	<i>p. 20-21, l. 28-6</i>	<i>p. 20-21, l. 28-6</i>	<i>p. 20-21, l. 28-6</i>
		7	<i>p. 71, l. 5-7</i>	<i>p. 71, l. 5-7</i>	<i>p. 71, l. 5-7</i>	<i>p. 71, l. 5-7</i>
		8	<i>/</i>	<i>p. 19, l. 10-16</i>	<i>/</i>	<i>p. 19, l. 10-16</i>
	C	1	<i>p. 33, l. 2-15</i>	<i>p. 39, l. 12-25</i>	<i>p. 44-45, l. 27-8</i>	<i>p. 50, l. 7-21</i>
		2	<i>p. 33, l. 2-15</i>	<i>p. 39, l. 12-25</i>	<i>p. 44-45, l. 27-8</i>	<i>p. 50, l. 7-21</i>
		3	<i>/</i>	<i>p. 37, l. 21-22</i>	<i>/</i>	<i>p. 48, l. 18-19</i>
		4	<i>p. 56-57, l. 28-4</i>	<i>p. 56-57, l. 28-4</i>	<i>p. 56-57, l. 26-4</i>	<i>p. 56-57, l. 28-4</i>
	D	1	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>
		2	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>
		3	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>-</i>	<i>+</i>
		4	<i>+</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>+</i>
		5	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
		6	<i>p. 84, l. 27-30</i>	<i>p. 84, l. 27-30</i>	<i>p. 84, l. 27-30</i>	<i>p. 84, l. 27-30</i>

Annexe 4: Guide d'entretien n° 2 (modèle « technique-spécialiste », MTS) et éléments de réponses

Le guide d'entretien n°2 (MTS) a été construit pour interviewer les différents responsables de la pédagogie spécialisée au niveau des écoles spécialisées. Il est composé de quatre parties, respectivement consacrées aux dimensions financières, juridiques et techniques de la pédagogie spécialisée, et à l'avis personnel des individus interviewés. Le MTS sert cependant avant tout à explorer et à confirmer des principes-clés sur le plan de la gestion technique de l'offre de pédagogie spécialisée.

Tous les entretiens ont été menés de manière identique. Ainsi, après de brèves présentations, les questions ont été posées en suivant l'ordre des catégories, afin de traiter des sujets les plus formels d'abord, et de recueillir des avis et des connaissances plus personnelles par la suite. Il faut encore préciser qu'à l'origine, le MTS comportait quelques questions supplémentaires. Cependant, ces questions ont dû être retirées, car toutes les personnes interviewées n'y ont pas apporté de réponses (questions portant sur les finances); seules les questions auxquelles les responsables des écoles spécialisées des quatre cantons ont répondu figurent dans cette annexe¹.

Enfin, la forme des entretiens a bien sûr été adaptée dans chaque canton; la langue officielle a été utilisée et les terminologies cantonales respectées.

¹ Des questions ont été posées de manière isolée, au sujet du handicap de la surdité et de l'histoire de la pédagogie spécialisée notamment, et ne figurent pas dans cette annexe. Les informations résultant de ces conversations ont bien entendu servi de manière indirecte à l'élaboration de ce travail, mais n'ont pas été directement employées, hormis dans de rares cas, dans lesquels la source est toujours mentionnée (voir par exemple la Note 21.)

Guide d'entretien n°2 - Modèle « technique-spécialiste » (MTS)

A) Finance
B) Droit
1) Quel est le statut juridique de l'école/établissement spécialisé pour la surdité?
2) Existe-t-il un règlement interne?
3) L'établissement peut-il attribuer des mesures à un enfant handicapé sans décision préalable de l'administration?
4) L'établissement peut-il refuser d'attribuer des mesures à un enfant handicapé qui bénéficie d'une décision de l'administration?
C) Technique
1) Dans quelle mesure l'établissement participe-t-il à la procédure d'évaluation des besoins?
2) L'établissement est-il qualifié pour évaluer les besoins d'un enfant handicapé? Dispose-t-il des compétences nécessaires?
3) De combien d'heures de soutien pédagogique spécialisé un enfant sourd intégré à l'école ordinaire peut-il bénéficier au maximum?
4) Quelles prestations (directes/indirectes) sont-elles offertes pour les enfants sourds?
5) L'établissement a-t-il la liberté de créer des prestations?
6) Comment l'établissement garantit-il un haut niveau de compétence de son personnel?
7) Quelle importance l'établissement accorde-t-il à l'application d'une terminologie commune dans le domaine de la pédagogie spécialisée? Existe-t-il des directives précises quant à la communication dans ce domaine?
8) Comment l'établissement est-il organisé pour encadrer l'enfant sourd? Est-il un lieu avant tout dédié à la pédagogie, ou à la médecine?
9) Comment l'établissement gère-t-il les enfants arrivés/annoncés hors-délai?
D) Avis personnel au sujet...
1) De la cantonalisation du financement de la pédagogie spécialisée?
2) De la cantonalisation de l'organisation/de l'administration de la pédagogie spécialisée?
3) Du Concordat sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée?
4) De la collaboration intercantonale dans le domaine de la pédagogie spécialisée?
5) Du principe de l'intégration des enfants handicapés au sein de l'école ordinaire?
6) Du travail et de l'avenir de l'établissement?

Entretiens MTS - Eléments de réponses

		INDIVIDUS INTERVIEWES				
		H2	H4	H6	H8	
QUESTIONS	B	1	<i>p. 32, l. 6-7</i>	<i>p. 38, l. 12-15</i>	<i>p. 43, l. 21-23</i>	<i>p. 49, l. 3-6</i>
		2	<i>oui (OGR)</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>oui (RECES)</i>
		3	<i>p. 55-56, l. 31-2</i>	<i>p. 55, l. 14-16</i>	<i>p. 55, l. 19-22</i>	<i>non, p. 55, l. 26-30</i>
		4	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
	C	1	<i>p. 33, l. 6-9</i>	<i>p. 39, l. 21-25</i>	<i>p. 45, l. 1-3</i>	<i>p. 50, l. 12-14</i>
		2	<i>oui (p. 33, l. 8-9)</i>	<i>non</i>	<i>oui (p. 45, l. 6-8)</i>	<i>non</i>
		3	<i>6 h. par semaine</i>	<i>9 h. par semaine</i>	<i>8 h. par semaine</i>	<i>6 h. par semaine</i>
		4	<i>Tableau 4</i>	<i>Tableau 5</i>	<i>Tableau 6</i>	<i>Tableau 7</i>
		5	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
		6	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
		7	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
		8	<i>p. 79, l. 16-18</i>	<i>p. 80, l. 2-4</i>	<i>p. 79, l. 16-18</i>	<i>p. 80, l. 2-4</i>
		9	<i>p. 56, l. 18-22</i>	<i>p. 56, l. 18-22</i>	<i>p. 56, l. 18-22</i>	<i>p. 56, l. 18-22</i>
	D	1	<i>+ (p. 73, l. 3-7)</i>	<i>+ (p. 73, l. 3-13)</i>	<i>+ (p. 73, l. 3-7)</i>	<i>+ (p. 73, l. 3-7)</i>
		2	<i>- (p. 55, l. 2-5)</i>	<i>+</i>	<i>- (p. 55, l. 2-5)</i>	<i>+</i>
		3	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>-</i>	<i>+</i>
		4	<i>-</i>	<i>+</i>	<i>-</i>	<i>+</i>
		5	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>	<i>+</i>
		6	<i>p. 84, l. 15-21</i>	<i>p. 84, l. 15-21</i>	<i>p. 84, l. 15-21</i>	<i>p. 84, l. 15-21</i>

Annexe 5: Sources juridiques

1. Niveau fédéral :

Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2007/5765.pdf>, 30.05.2015.

Cst, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 14 juin 2015), RS 101.

LAI, Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (Etat le 1er janvier 2014), RS 831.20.

LFPr, Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (Etat le 1 janvier 2015), RS 412.10

LHand, Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Etat le 1er juillet 2013), RS 151.3.

LHES, Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (Etat le 21 mai 2002), RS 414.71.

LIPPI, Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (Etat le 1er janvier 2008), RS 831.26.

LRTV, Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (Etat le 1 février 2010), RS 784.40.

PFCC, Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (Etat le 1 janvier 2012), RS 613.2.

2. Niveau intercantonal :

ACI, Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. URL: http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/1.IRV_franzoesisch_ohne_Kommentar.pdf, 25.05.2015.

CIIS, Convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales. URL: http://edudoc.ch/record/26656/files/IVSE_f.pdf, 25.07.2015.

CooS, Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire. URL: <http://edudoc.ch/record/1548/files/1.pdf>, 25.07.2015.

C-PS, *Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. URL: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_f.pdf, 25.07.2015.

HarmoS, *Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire*. URL: http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_f.pdf, 25.07.2015.

3. Niveau cantonal :

A) Berne

OGR, *Organisations- und Geschäftsreglement*. URL: http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/shsm/rechtliche_grundlagen.assetref/dam/documents/GEF/SHSM/de/Organisations-%20und%20Geschäftsreglement%20HSM%202012.04-1.pdf, 28.06.2015.

OIPS, *Ordonnance du 8 février 2006 sur les institutions pédagogiques et socio-pédagogiques cantonales de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (Etat le 1 juin 2011)*, RSB 862.61.

OMPP, *Ordonnance du 19 septembre 2007 régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école obligatoire (Etat le 10 janvier 2013)*, RSB 432.271.1.

OPSpec, *Ordonnance du 8 mai 2013 sur les mesures de pédagogie spécialisée*, RSB 432.281.

B) Fribourg

Arrêté du 19 décembre 2000 fixant la contribution aux frais des personnes prises en charge dans les institutions spécialisées, RSF 834.1.26

LPS-FR, *Avant-projet de loi du DICS du 22 juin 2015 sur la pédagogie spécialisée*. URL: http://www.fr.ch/cha/files/pdf76/fr_ACT_projet_loi_SESAM.pdf, 25.06.2015.

LS, *Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire*, RSF 411.0.1

C) Soleure

VSG, *Volksschulgesetz vom 14. September 1969 (Stand 1. Januar 2013)*, BGS 413.111

VVSG, *Vollzugsverordnung zum Volksschulgesetz vom 5. Mai 1970 (Stand 1. August 2013)*, BGS 413.121.1

D) Vaud

A-LEO, *Arrêté du 21 mars 2012 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO) et les mesures transitoires destinées à régler la continuité du parcours des élèves au sein de l'école obligatoire*, RSV 400.02.1.1

LEO, *Loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (Etat le 1 août 2013)*, RSV 400.02.

LPS-VD, *Projet de loi du 18 décembre 2013 sur la pédagogie spécialisée*. URL: http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct?path=/Company%20Home/VD/CHANC/SIEL/antilope/objet/CE/Communique%20de%20presse/2014/01/453334_EMPL%20loi%20sur%20la%20pedagogie%20specialisee_20140120_1098928.pdf, 25.06.2015.

7 Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Genève, le 11 septembre 2015

Thomas Humerose

8 Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Genève, le 11 septembre 2015

Thomas Humerose