

L'école inclusive : des objectifs communs et des modalités différentes en Europe

Marcel Calvez

► **To cite this version:**

Marcel Calvez. L'école inclusive : des objectifs communs et des modalités différentes en Europe. 2e journée d'études du Comité scientifique et technique du CRA (Centre de Ressources Autisme) Bretagne: " École inclusive et TSA ", Comité scientifique et technique du CRA (Centre de Ressources Autisme) Bretagne, en partenariat avec le LP3C (EA 1285) Université Rennes 2, Nov 2018, Rennes, France. halshs-01929053

HAL Id: halshs-01929053

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01929053>

Submitted on 20 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'école inclusive : des objectifs communs et des modalités différentes en Europe

Marcel Calvez, ESO UMR 6590 CNRS, Université Rennes 2

***Résumé :** Avec la notion d'école inclusive, les réponses éducatives apportées aux handicaps connaissent un changement de paradigme à partir des années 1990. L'accent commence alors à être mis sur les droits à l'éducation pour tous dans un cadre unifié, en rupture avec les réponses spécialisées qui privilégiaient une approche par les troubles ou les déficiences et abordant la question éducative de ce cadre. Ce basculement se traduit par des avancées institutionnelles dans le cadre de la charte européenne de la citoyenneté et de la Convention internationale pour le droit des personnes handicapées (2006). Au sein de l'Union européenne, la mise en œuvre de ce cadre institutionnel commun se traduit par des réponses différentes qui vont d'un système unifié dans lequel l'ensemble des enfants est scolarisé dans le même système scolaire jusqu'à un système dual dans lequel des enfants handicapés bénéficient d'une éducation en dehors du système scolaire.*

L'objet de la présentation porte, d'une part, sur ce changement de paradigme et ses moments significatifs et, d'autre part, sur la présentation de quelques variations majeures au sein de l'union européenne à partir de situations nationales (Suède, Allemagne, Italie). Elle cherche à en identifier les déterminants principaux pour questionner les tensions dans lesquelles se situent les enjeux de l'école inclusive.

L'objet de cette intervention porte sur l'inclusion scolaire en Europe et sur ses variations. Dans un premier temps, je présenterai les différentes étapes récentes par lesquelles l'inclusion scolaire des enfants avec des difficultés d'apprentissage s'est imposée comme cadre de référence dominant là où, si l'on se reporte à la généralisation de la scolarisation obligatoire, la ségrégation et la scolarisation dans des filières spécifiques étaient les réponses ordinaires apportées jusqu'alors. Cette orientation vers l'inclusion scolaire et la participation des enfants avec des difficultés d'apprentissage à la classe connaît des variations entre pays. Elles renvoient à des réalités institutionnelles différentes, à l'existence de corps et d'expertises professionnelles particulières, mais aussi à des conceptions différentes relatives à l'éducation et à la prise en compte des situations des élèves. J'exposerai ces variations en prenant appui sur trois situations nationales qui, me semble-t-il renvoient à l'empan des réponses institutionnelles apportées en Europe. Apporter des réponses inclusives dans le système scolaire ordinaire n'est pas sans poser de questions dans les réponses aux besoins de l'enfant, à plus forte raison si c'est une approche à partir des difficultés d'apprentissage et de leur fondement qui est posé. En conclusion de mon propos, j'esquisserai les tensions dans lesquelles la mise en œuvre de l'inclusion scolaire s'opère.

L'orientation internationale vers l'inclusion scolaire

Les orientations générales vers l'inclusion scolaire peuvent être rapportées à la déclaration de Salamanque de l'Unesco en 1994¹. Cette déclaration internationale porte sur les enfants à besoins

¹ La conférence de Salamanque a été organisée à l'invitation de l'Unesco et du gouvernement espagnol du 7 au 10 juin 1994. Elle a rassemblé plus de 300 participants représentant 92 gouvernements et 25 organisations internationales. Son objectif était de " faire avancer l'objectif de l'éducation pour tous en examinant les changements de politique fondamentaux requis pour promouvoir l'approche intégratrice de l'éducation, c'est-à-dire pour permettre aux écoles d'être au service de tous les enfants, et en particulier de ceux qui ont des besoins éducatifs spéciaux ". (Pour accéder à la déclaration de Salamanque : <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000984/098427fo.pdf>)

éducatifs spéciaux. Elle vise à encourager l'intégration scolaire de ces enfants et à combattre l'exclusion dans laquelle ils sont le plus souvent tenus. Elle dispose ainsi que « *les personnes ayant des besoins éducatifs spéciaux doivent pouvoir accéder aux écoles ordinaires, qui doivent les intégrer dans un système pédagogique centré sur l'enfant, capable de répondre à ces besoins* ». Cette déclaration repose sur la conception d'un système éducatif devant être en capacité de répondre à la diversité de caractéristiques, d'aptitudes et de besoins d'apprentissage des enfants. Elle considère que « *les écoles ordinaires ayant une orientation intégratrice constituent le moyen le plus efficace de combattre les attitudes discriminatoires en créant des communautés accueillantes, en édifiant une société intégratrice et en atteignant l'objectif de l'éducation pour tous* ». Soucieuse de ne pas heurter les pays moins développés dans lesquels la question de l'allocation des moyens au système éducatif est soumise à des contraintes importantes, et conjointement de fournir des arguments contre l'idée selon laquelle l'inclusion des enfants avec des besoins éducatifs spéciaux irait à l'encontre de l'efficacité des apprentissages pour les autres, cette déclaration ajoute « *[ces écoles ayant une orientation intégratrice] assurent efficacement l'éducation de la majorité des enfants et accroissent le rendement et, en fin de compte, la rentabilité du système éducatif tout entier* ». Cette déclaration n'a pas de valeur contraignante contrairement à un traité. Son aspect remarquable est qu'elle affirme très clairement l'importance pour tous les élèves d'apprendre ensemble dans la mesure du possible, quelques soient leurs difficultés et leurs handicaps. Dans cette approche centrée sur les élèves, l'école doit s'adapter au style et au rythme de chacun et fournir un appui supplémentaire aux enfants à besoins éducatifs spéciaux. Elle ne doit donc pas simplement être un lieu d'instruction et d'acquisition de connaissances, mais aussi et surtout un lieu d'éducation et de socialisation par lequel des enfants peuvent apprendre des conduites de solidarité et de respect des différences, et se former comme citoyens dans un monde diversifié. La déclaration affirme ainsi que le placement dans des écoles spéciales ou des classes spéciales à l'intérieur des écoles ordinaires doit être l'exception, car elle ne permet pas à chaque élève de se confronter à des diversités de la condition humaine et de la condition enfantine.

Cette déclaration marque une rupture avec les approches qui prévalaient jusqu'alors et qui reconnaissaient la possibilité, sinon la nécessité, d'avoir des dispositifs particuliers pour des enfants handicapés. J'utilise à dessein le terme enfant handicapé pour souligner que ce qui est alors pris en compte dans la situation de l'enfant, c'est le handicap qui justifie une solution particulière alors que, avec la notion de besoins éducatifs spéciaux qui avait été développée dans le rapport de Mary Warnock en 1978², c'est le besoin éducatif qui est central, certains enfants ayant des besoins plus particuliers auxquels l'institution scolaire est appelée à répondre. Comment expliquer ce déplacement de référentiel ?

Les années 1960-70 ont été caractérisées par une rupture avec l'enfermement ou le traitement à part des enfants handicapés. Les pays de l'OCDE³ qui ne l'avaient pas déjà fait, avaient reconnu, un peu partout en Europe le droit de tous les enfants à l'éducation dans une perspective de normalisation et d'intégration. Dans le sens qui s'est développé à partir des expériences danoise et suédoise, puis américaine, la normalisation visait à ce que les conditions de vie des personnes handicapées soient aussi proches que possible de la vie normale ou courante. Dans le domaine scolaire, la mise en œuvre de la normalisation passait par l'intégration entendue comme le partage des mêmes lieux de scolarisation ou des mêmes activités extrascolaires, mais cette intégration

² <http://www.educationengland.org.uk/documents/warnock/warnock1978.html>

³ Organisation de coopération et de développement économique

n'impliquait pas obligatoirement le partage des mêmes situations d'apprentissage à l'intérieur des classes.

A la suite d'une période dans laquelle la mise à l'écart et l'enfermement étaient des réponses dominantes, et dans laquelle il existait des établissements et des personnels spécialisés en charge des enfants handicapés, la question de l'intégration scolaire ne pouvait pas généralement pas être abordée en dehors des références à ce système spécialisé ou aux situations qu'il prenait en charge. Cette question se caractérisait alors par des hésitations, sinon des tensions qu'exprime par exemple le rapport Bloch-Lainé rédigé en 1967⁴. Ainsi, ce rapport affirme la nécessité, pour les sociétés arrivées à un développement important, de reconnaître les droits des personnes handicapées au travers de la mise en œuvre d'une solidarité active. Mais, il est confronté au dilemme de l'intégration ou de la ségrégation (selon ses termes) qu'il pose de la façon suivante : « a) Adapter, réadapter, signifie-t-il, dans tous les cas, intégrer, réintégrer à la société dite normale, où les « tensions » comme les « distorsions » sont de plus en plus grandes ; à une société unique, dont l'unification se fait par alignement sur les parties les plus fortes, les plus dures ? Ne doit-on pas, au contraire, diversifier les milieux de vie, admettre la coexistence de plusieurs cantonnés durablement les êtres les plus faibles dans les milieux les plus préservés ? b) Même quand l'intégration est le but idéal ou quand elle est le résultat final qui peut raisonnablement être visé et atteint, convient-il de traiter à part ceux qu'on y destine ou de les traiter systématiquement, de bout en bout, au milieu des autres, avec les autres ? » (P. 26). S'il fustige les réponses de certains milieux éducatifs tendant à créer des communautés à part, il s'interroge pour savoir si l'intégration est toujours utile à la réadaptation, laquelle constitue alors le cadre de référence pour aborder les questions de handicap⁵. Dressant un état d'un système scolaire dans lequel les classes sont surchargées et les maîtres débordés, il considère également que l'intégration ou la réintégration sociale de l'individu handicapé (selon ses termes) peut passer par des dispositifs intermédiaires plus ou moins ségrégatifs. Il en appelle à une souplesse et une variété de réponses car « les risques d'excès (isolement) et d'insuffisance (mélange) sont particulièrement inquiétants dans le domaine scolaire où ils pèsent sur un grand nombre d'enfants ».

Plusieurs facteurs contribuent à passer de logiques d'intégration à l'école à des logiques d'inclusion scolaire des enfants handicapés. Le contexte de développement économique et social des années 1960 permet d'envisager une amélioration des conditions de vie des personnes les plus marginalisés. Dans les systèmes de santé, la mise en place d'un suivi médical des enfants⁶ modifie les profils des déficiences et des incapacités. Par ailleurs, l'extension de la scolarisation accorde à l'école une place plus importante, non seulement dans l'instruction, mais dans l'éducation. Indirectement, comme ce fut le cas lors des lois sur l'instruction obligatoire, ce déplacement des barrières d'âge fait apparaître des populations plus ou moins mal adaptées à un système scolaire fondé sur une norme unique d'apprentissage. À l'intérieur du système scolaire, la réflexion pédagogique s'est développée, permettant une diversification des apprentissages,

⁴ François Bloch-Lainé, *Etude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées*, Rapport présenté au Premier ministre, 1967 (65 pages)

⁵Le rapport Bloch-Lainé est soutenu par une approche individuelle du handicap, dominante, sinon exclusive alors. Le passage au modèle social va contribuer à s'éloigner d'une approche uniquement ré-adaptative pour prendre en compte les situations génératrices de handicaps.

⁶ Ainsi en France, la protection maternelle et infantile (PMI) qui a initialement une vocation générale puis, à partir de les années 1970, spécialisée vers la prévention des handicaps des enfants et de la moralité périnatale

ouvrant de nouveaux espaces éducatifs. Enfin, à l'exception de situations qui sont estimées relever du secteur médical, les parents sont moins favorables à une mise à l'écart des enfants à un moment où le système ancien d'éducation, celui des pensionnats séparés du monde ordinaire, est en train de disparaître. Ces différents facteurs permettent de comprendre le passage de logiques d'intégration, c'est-à-dire du déplacement du traitement spécialisé à l'intérieur du système scolaire, à des logiques d'inclusion, qui engagent des interactions dans la classe est un apprentissage partagé, centré sur l'enfant.

C'est cette perspective d'éducation inclusive qui est annoncée dans la déclaration de Salamanque, ainsi que, la même année, la formulation de règles sur l'égalisation des chances pour les personnes handicapées⁷ par l'ONU. Dans sa Charte des droits fondamentaux⁸, l'Union Européenne s'inscrit dans ces orientations en affirmant des principes d'égalité en droit des personnes (article 20), de non-discrimination (article 21) et d'intégration (article 26 : *l'union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté*). Si l'Union Européenne ne se préoccupe pas spécifiquement de la scolarisation qui est du ressort des Etats ou de leurs composantes (principe de subsidiarité), elle pose un cadre juridique, donc opposable, relatif aux discriminations. Les associations de personnes handicapées peuvent ainsi faire valoir que le traitement spécialisé et les mesures non inclusives sont des mesures qui contreviennent aux principes de la Charte parce qu'elles mettent en œuvre une discrimination au motif du handicap.

La convention des Nations unies relatives aux droits des personnes handicapées institutionnalise l'inclusion scolaire pour les pays qui en sont signataires⁹. Dans son préambule, la convention, qui s'inscrit dans le prolongement de la Convention de l'ONU de 1989 relative aux droits de l'enfant, reconnaît que « *les enfants handicapés doivent jouir pleinement de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants* ». Dans ses principes généraux (article 3) elle affirme la non-discrimination, la participation et l'inclusion pleine et effective à la société, l'égalité des chances, l'accessibilité, le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité. Dans son article 7, elle reprend les fondements de la convention sur les droits de l'enfant en les déclinant pour les enfants handicapés : la pleine jouissance de tous les droits humains et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants ; la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant ; le droit d'exprimer librement son opinion, avec les aides adaptées à son handicap et son âge. L'article 24 porte sur l'éducation et affirme le droit des personnes handicapées à l'éducation. À cette fin, les Etats signataires de la convention doivent veiller à ce que « *les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général* » (enseignement primaire et secondaire) ; ils doivent également veiller à ce que les enfants handicapés puissent « *sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès dans les communautés où [ils] vivent à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit et à l'enseignement secondaire* ». Cette inclusion va de pair avec des aménagements raisonnables, c'est-

⁷ Voir le document de l'ONU sur l'égalisation des chances et la promotion de l'égalité :

<http://www.un.org/french/esa/social/disabled/PDF/ReglesEgalisationChances.pdf>

⁸ La charte a été adoptée en 2000, mise en œuvre par le traité de Nice de 2001 (entrée en vigueur en 2003) et a acquis une valeur contraignante par le Traité de l'Union Européenne de 2007 (entrée en vigueur en 2009)

⁹ Convention du 13 décembre 2006, mise en application en 2008 (ratifiée par la France en 2010). Le texte de la convention est accessible à : <http://www.un.org/french/disabilities/default.asp?id=1413>. A ce jour, la convention est ratifiée par 177 pays ; 161 l'ont signée

à-dire des aménagements n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue pour assurer les droits des enfants handicapés. Enfin la convention dispose que les Etats doivent mettre en place mesures d'accompagnement individualisé efficaces « *dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation conformément à l'objectif de pleine ~~intégration~~ inclusion* ». Si la version française de la convention utilise la notion d'intégration, la version anglaise utilise la d'inclusion¹⁰, associée dans les cas appropriés à la notion de participation à la communauté¹¹. Combiné avec l'affirmation des droits des personnes à vivre dans et à participer à la vie la communauté, pour ce qui concerne l'éducation, la convention institutionnalise l'inclusion, engagée dès la déclaration de Salamanque, à laquelle elle donne une valeur légale dès lors qu'elle a été signée par les Etats.

La mise en œuvre de l'inclusion scolaire au plan européen

Comment les orientations vers l'inclusion scolaire sont-elles mises en œuvre au plan européen ? Remarquons tout d'abord que les politiques d'intégration et d'inclusion éducative ont une histoire longue qui ne se résume pas à la Charte Européenne convention des Nations unies, mais qu'elles trouvent leurs origines dans les adaptations des systèmes scolaires nationaux aux questions posées par les handicaps depuis que l'obligation d'instruction puis le droit à l'éducation pour tous ont été affirmés et mise en œuvre. Chaque pays dans le cadre de ses politiques nationales, a développé une approche spécifique de la question de l'inclusion scolaire qui s'est cristallisée dans des institutions : cela concerne la définition des publics avec des besoins éducatifs spéciaux, l'activité de professionnels experts des troubles ou des déficiences, les établissements et les circuits institutionnels et de financement. Ainsi par exemple, en France, il existe une dualité entre le secteur éducatif et le secteur médico-social qui se maintient dans les dispositifs récents¹², au point que l'on n'envisagerait pas la fin de l'éducation spécialisée, alors qu'en Italie l'ensemble des élèves est intégré dans le système scolaire, à l'exception de 1500 élèves sourds ou aveugles qui continuent d'utiliser des dispositifs anciennement établis.

Pour donner un premier aperçu des variations européennes, on peut s'appuyer sur les statistiques relatives aux besoins d'éducation spéciale. Les données les plus récentes concernent l'année scolaire 2014 2015¹³.

¹⁰ Dans la version anglaise : *"Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion"*.

¹¹ Par exemple article 19: *"States Parties to the present Convention recognizes the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community."*

¹² Dualité qui est l'objet d'une attention critique de la rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, Catalina Devandas-Aguilar en 2017 :

<https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22245&LangID=F>

¹³ Les données proviennent de l'Agence européenne pour l'éducation adaptée et inclusive : <https://www.european-agency.org/country-information>.

Pays (2014-2015)	Nombre d'élèves (primaire)	% SEN (Besoins éducatifs spéciaux)	Au moins 80 % du temps avec leurs pairs (%)	% Classes spéciales dans les écoles ordinaires (%)	Ecoles spéciales (%)
Allemagne	2 803 627	5,8	45,6	-	54,5
Autriche	331 923	3,6	65,2	-	34,8
Belgique (F) 2012	329 764	5,3	5,4	-	94,6
Belgique (NL)	438 580	7,5	16,2	-	83,8
Danemark	394 135	4,1	6,1	56,1	37,8
Espagne	3 010 404	2,9	76,9	4,7	18,4
Finlande	359 461	6,4	35,2	54,7	10,1
France	4 255 988	3,7	47,0	25,8	27,2
Irlande	544 856	6,6	71,5	10,6	17,9
Italie	2 870 743	3,1	98,8	-	1,2
Pays Bas	1 202 038	2,3	-	-	100
Portugal	566 108	7,1	86,7	12,7	0,6
République Tchèque	534 932	7,1	62,2	7,6	30,2
Suède	661 984	0,9	10,6	-	89,4
UK –England	3 863 085	2,3	70,9	4,4	24,7
UK-Scotland	397 115	19,4	93,5	2,9	3,6

On remarque tout d'abord que le pourcentage d'élèves avec des besoins éducatifs spéciaux varie selon les pays et les politiques. Ainsi, le système scolaire écossais a le taux le plus élevé de besoins éducatifs spéciaux, ce qui renvoie à une attention pédagogique particulière, mais ses besoins éducatifs spéciaux sont intégrés dans le système scolaire normal. La Suède, de son côté, a un faible taux de besoins éducatifs spéciaux déclarés, dans la mesure où les situations sont prises en charge de façon ordinaire à l'intérieur de l'école. L'Allemagne a un taux qui se situe dans la fourchette haute et se caractérise par une dualité entre l'intégration dans le système scolaire ordinaire et les écoles

spéciales. Avec un taux comparable, la Finlande pratique l'inclusion scolaire et l'intégration dans des classes au sein du système scolaire.

Les analyses des différents systèmes scolaires, au travers des indicateurs et des politiques mises en œuvre distinguent trois types de politiques relatives à la scolarisation des enfants handicapés. D'une part une trajectoire unique dans laquelle les politiques et les pratiques sont orientées vers l'inclusion de presque tous les élèves dans l'enseignement ordinaire. On la retrouve dans les pays scandinaves (Suède, Norvège, Islande) et dans le sud de l'Europe (Espagne, Grèce, Italie, Portugal). D'autre part, des trajectoires multiples qui se caractérisent par un éventail de services entre l'éducation ordinaire et l'éducation spéciale. On y retrouve la France, le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et les anciens pays de l'Est qui, partant d'un système spécialisé, s'orientent vers l'inclusion scolaire. Enfin, l'existence de systèmes éducatifs distincts et l'importance du système spécialisé de prise en charge des enfants à besoins spéciaux. Cette orientation se retrouve en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas, et dans les cantons germanophones de la Suisse. L'Autriche se rapproche plus du second modèle.

Après ce panorama général, je voudrais présenter de façon un peu plus approfondie quelques situations antagoniques, l'Italie qui affirme l'intégration totale, l'Allemagne comme modèle opposé et la Suède qui, en France représente souvent un modèle de référence, ce qui fut le cas lors de la préparation de la loi de 2005.

En Italie, le tournant vers l'inclusion scolaire dans les années 1970

C'est dans les années 1970 que l'Italie a fait le choix d'une intégration totale de tous les élèves dans le système scolaire ordinaire. Le rapport réalisé en 1975 par Franca Falcucci, sous-secrétaire d'État à l'instruction publique¹⁴, marque un tournant qui avait été amorcé dès 1962 avec l'objectif de l'école pour tous¹⁵. Elle y écrit : « l'école apporte une action éducative au potentiel de chaque élève et apparaît comme la structure la plus appropriée pour surmonter les conditions de marginalisation auxquels les enfants handicapés seraient condamnés ».

Dès les années 1960, dans un contexte de croissance économique, l'Italie répond à la question éducative par l'affirmation de la possibilité de constituer des groupes hétérogènes et de répondre à des besoins éducatifs diversifiés. Cette approche permet le développement d'une pédagogie expérimentale qui porte l'attention au sujet et qui, dès 1968, met en place des parcours individualisés. Dès 1971 le droit de tous les enfants à être éduqués dans les classes ordinaires est affirmé, à l'exception des enfants ayant des déficiences mentales ou des incapacités physiques sévères. Conjointement les municipalités sont responsables de l'accessibilité de tous les élèves à l'école. Le rapport Falcucci va permettre d'aller plus loin puisque, en 1977, la loi abolit les écoles spéciales et transforme les procédures d'intégration des élèves handicapés en établissant le principe de la présence d'enseignants de soutien dans les écoles primaires et les collèges. La loi-cadre sur le handicap en 1992 va prolonger ces évolutions en affirmant les droits des élèves avec des incapacités à recevoir une aide spécifique et en définissant les conditions générales d'intégration scolaire des élèves handicapés. Outre la taille des classes, qui ne doivent pas être supérieure à 20 élèves (avec un ou deux élèves à besoins éducatifs spéciaux), un enseignant de

¹⁴ Franca Falcucci (1926-2014) deviendra la première femme ministre de l'éducation (1982-1987)

¹⁵ Le rapport est disponible en italien à : <http://www.integrazionescolastica.it/article/455>

soutien est mis à disposition de la classe, ce qui permet une continuité éducative dans les équipes pédagogiques dont ils font pleinement partie. L'initiative pédagogique est permise grâce à la responsabilité pédagogique des écoles, mais également à l'attribution de moyens financiers pérennes pour l'inclusion.

Sans entrer dans les différents dispositifs institutionnels qui se sont enrichies depuis lors, il importe de souligner deux aspects essentiels des politiques de l'inclusion. D'une part, le fait que l'État italien garantit l'attribution de moyens pour l'inclusion. Il assure 80 % du financement courant des salaires et des activités, le reste venant des régions, les municipalités ayant une possibilité d'abonder de façon complémentaire en fonction des orientations locales. D'autre part, l'école bénéficie d'une autonomie dans ses activités pédagogiques. Elle peut mettre en œuvre une flexibilité dans l'adaptation du temps scolaire, programmer de la pédagogie pour les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux (dont la scolarité obligatoire peut être portée jusqu'à 18 ans au lieu de 16 ans). Elle peut également fournir des services complémentaires d'ordre pédagogique ou en dehors des programmes pédagogiques pour les élèves en fonction du contexte économique social et culturel local.

Ces conditions (garantie des moyens et autonomie pédagogique) créent un contexte favorable à l'inclusion scolaire. Celle-ci passe par des plans éducatifs individuels qui sont validés par la famille et l'école, des projets sociaux qui sont construits avec des assistants sociaux et des experts ainsi qu'un programme de réadaptation en fonction des besoins individuels. L'effort fait pour l'inclusion dans le système scolaire ordinaire est important et en croissance : les enseignants de soutien représentent ainsi 13,2 % de l'ensemble des enseignants en 2014, leur nombre a augmenté de 82 % entre 2001 et 2014, avec un doublement des dépenses afférant à ces personnels.

La politique italienne d'inclusion peut donner lieu à des critiques sur la mise en œuvre de l'individualisation des parcours, sur les moyens attribués, ou sur l'équilibre qui s'est opéré, en particulier avec les enseignants de soutien dont le nombre augmente, se fait au détriment de la réduction du ratio général du nombre d'élèves par enseignant¹⁶. Mais, le choix de l'intégration scolaire n'est pas remis en cause et constitue l'un des acquis centraux du système scolaire italien.

En Allemagne, la segmentation et l'éducation spécialisée

Comparée à l'Italie, l'Allemagne apparaît comme le pays dans lequel la ségrégation scolaire pour les élèves handicapés est importante et affirmée. Les chiffres en témoignent puisque, sur les décisions prises en matière de besoins éducatifs spéciaux (5,8 % des élèves du primaire), 54,4 % de ses élèves sont affectés dans des écoles spéciales et 45,6 % partagent leur temps avec les élèves ordinaires. Cela est plus affirmé dans le secondaire qui oriente les élèves dans trois dispositifs distincts (professionnel, technique et général) : avec des taux comparables de besoins éducatifs spéciaux (5,3 %), 68,9 % des élèves sont affectés dans des écoles spéciales. Toutefois, ces chiffres connaissent des variations régionales importantes : l'éducation est en effet de la compétence des Länder qui ont des politiques éducatives différentes. La conférence permanente des ministres de

¹⁶ La loi 170 de 2010, tout en étendant la notion de troubles spécifiques d'apprentissage, engage un changement de perspective en considérant que les élèves avec des difficultés d'apprentissage n'ont pas besoin d'enseignants spécialisés mais plutôt d'une nouvelle manière d'enseigner selon leur potentiel. Cela permet d'alléger la charge des enseignants de soutien et signe le déplacement d'un regard porté sur le trouble vers un regard pédagogique impliquant tous les acteurs engagés dans le processus éducatif.

l'éducation des Länder permet toutefois d'engager une certaine harmonisation des politiques des Länder.

La loi constitutionnelle de 1994, suite à la réunification, mentionne que « nul ne peut être défavorisé en fonction de son handicap ». Dès 1994, la conférence des ministres de l'éducation position sur la scolarisation des élèves en situation de handicap en soulignant l'abandon de la nécessité de scolarisation dans des structures spécialisées et en indiquant que l'enseignement spécialisé doit être une ressource nécessaire de l'enseignement ordinaire.

La République fédérale d'Allemagne a ratifié la charte des Nations unies en 2009 et s'inscrit dans une perspective d'inclusion scolaire qui commence à émerger dans les concertations entre les Länder ; la conférence des ministres a ainsi adopté une décision visant à favoriser l'éducation inclusive des élèves handicapés. Mais ces orientations générales ne préjugent pas des décisions de mise en œuvre qui sont du ressort de chacun des Länder. Ainsi, la ville-État de Brême s'est orientée vers l'inclusion scolaire et a décidé d'une fermeture des établissements spécialisés en 2017. En Bavière, la sélection et l'orientation dans des écoles spécialisées n'est pas jugée discriminante.

Cette conférence débouche également sur des recommandations relatives à des mesures d'éducation spécialisée pour des publics définis à partir d'un trouble ou d'une déficience (cécité, audition, problèmes émotionnels, développement mental, difficultés d'apprentissage, problèmes de développement moteur et enfant malade). Les statistiques indiquent une réponse inclusive pour une partie des élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux (soit 2,5% du total), des enseignants spécialisés qui appartiennent aux secteurs spécialisés travaillent à l'intégration scolaire dans les écoles ordinaires. Environ 3 % de la totalité des élèves est orientée vers des filières spécialisées les Förderschule (école d'encouragement et de promotion). Le système d'éducation spécialisée est le plus souvent organisé en fonction d'une conception médicale du trouble en vue de permettre une pédagogie adaptée aux troubles. L'intégration dans ces écoles spécialisées se fait suite à un avis émis par un collègue d'enseignants, appuyé par des psychologues, avec l'accord des parents. Comme dans l'ensemble du système éducatif allemand, cet avis a une valeur quasi-obligatoire. Dans le système spécialisé les enseignants sont issus d'écoles spécialisées ou des services sociaux et régis par les réglementations de ces services. Les programmes scolaires sont adaptés et complétés par des apports spécialisés, mais là encore cela peut varier selon les Länder. Le système d'éducation spécialisée et le système scolaire sont régis par des législations différentes, ce qui contribue à renforcer la segmentation. Dans certains Länder, le système de financement des élèves à besoins éducatifs spéciaux et en cours de transformation, avec un transfert vers un niveau inférieur (le district) et vers les écoles en vue de favoriser cette intégration. Mais ce processus n'est pas généralisé.

Là où, en Italie, l'orientation vers l'inclusion scolaire repose sur une appréciation des besoins éducatifs spéciaux, le système scolaire et social allemand reste traversé par une tension entre la prise en compte des troubles ou des déficiences et la prise en compte des besoins éducatifs spéciaux. C'est cela qui explique principalement les variations que l'on peut retrouver quant à l'affectation des élèves dans les Förderchülen.

En Suède, une orientation inclusive depuis les années 1970

Le système scolaire suédois est un système nettement orienté vers l'inclusion scolaire depuis les années 1970, même s'il présente quelques écoles spéciales au plan national et dans les régions. Le nombre de décisions relatives aux besoins éducatifs spéciaux représente dans le primaire moins de 1 % des élèves (0,9 %) et 89,4 % d'entre eux sont orientés vers ces écoles spéciales. Mais l'immense majorité des élèves (soit 99 %) se trouve dans le système ordinaire. Contrairement à la France, il n'y a pas d'attribution d'un statut spécifique aux élèves pour pouvoir bénéficier des prestations relatives à des besoins éducatifs spéciaux. Le raisonnement est inverse : tous les élèves ont droit à une éducation, ce qui implique de prendre en compte leurs différences de conditions et d'apprentissage. Ainsi la récente loi sur l'éducation (2010) dispose que les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux ne doivent pas être traités ou définis comme un groupe différent des autres enfants et que leurs droits ne doivent pas être spécifiques. Il n'y a ainsi pas de concept d'inclusion, mais l'affirmation du fait que tous les élèves doivent éduquer dans les classes générales ou dans des groupes ordinaires. Cette loi dispose que l'école a l'obligation de satisfaire aux besoins de tous les enfants et que si cette inclusion n'est pas possible, l'école doit indiquer les autres options possibles. C'est là que l'on peut retrouver les écoles spécialisées (par exemple pour les enfants sourds et aveugles).

La loi dispose également que les services sociaux, les écoles et les services de santé doivent collaborer pour prendre en charge les enfants à risque. Les services sociaux sont responsables de la mise en œuvre de la collaboration pour les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux ; l'école est responsable de la fourniture d'une éducation équivalente pour tous. Pour des élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux, un plan de soutien doit être établi par les enseignants en relation avec les élèves, leurs parents et des enseignants de soutien spécialisé ; la fourniture de ces services est faite sous la responsabilité du directeur de l'école. Les apprentissages des élèves donnent lieu à une évaluation continue en fonction de laquelle des réajustements des plans éducatifs peuvent être faits. Ces orientations vers l'inclusion s'inscrivent dans un agenda politique national visant à permettre la réussite de tous les enfants mais également visant à offrir à tous les enseignants le développement de compétences concernant les besoins spéciaux et les incapacités.

La mise en œuvre de cette politique s'opère dans un système scolaire décentralisé dans lequel les municipalités sont responsables de l'accueil de tous les élèves et de la fourniture de services et bénéficient pour cela de l'appui d'agences spécialisées, dont une agence nationale pour les écoles et l'éducation en direction des élèves avec des besoins éducatifs spéciaux. Si le niveau national fixe des objectifs d'apprentissage, les moyens pour y répondre sont du ressort des autorités locales. Ainsi les municipalités doivent organiser les activités scolaires ; les équipes pédagogiques ont la responsabilité du déroulement pédagogique des apprentissages.

Outre les dispositifs d'inclusion scolaire, la force du système d'inclusion suédois repose sur une prise en charge précoce des enfants (à partir de 1 an si les parents travaillent, sont au chômage ou en formation) qui permet une détection précoce des troubles et la mise en œuvre, avec l'accord des parents, de mesures de suivi et de remédiation. Ainsi, dans le système pré-primaire, les enfants sont dans des groupes de 15 à 20 et bénéficie de 3 personnels (ou leur équivalent à plein temps), ce qui aboutit en 2014 un ratio de 5,3 enfants par adultes à plein temps une taille moyenne de groupes de 16,9 enfants. Si un enfant est détecté avec des besoins spéciaux un personnel complémentaire peut être attribué. Les activités développées dans ces groupes ont des objectifs multiples : les préalables à

l'enseignement, le développement de compétences sociales et la promotion de la santé. La diversité étant considérée comme un modèle de référence dans l'éducation, tous les enfants sont appelés à participer à ces groupes avant l'éducation primaire. Ainsi 91 % des élèves de 3 ans fréquentent ces groupes pré primaire, 92 % à 4 ans, 93 % à 5 ans (avant l'âge obligatoire). Une autre dimension du système suédois réside dans la diversification des programmes au-delà de l'éducation obligatoire : ainsi, le lycée ordinaire peut proposer 18 programmes nationaux différenciés que les élèves avec difficultés peuvent suivre, ainsi que 5 programmes introductifs complémentaires pour ceux qui ont des difficultés.

Conclusion

Le paradigme de l'inclusion scolaire connaît des variations en fonction des cadres institutionnels existant dans les différents pays. Ainsi, la séparation entre les institutions scolaires et les institutions médico-sociales est un facteur limitant l'inclusion puisqu'elle entérine l'existence de deux modalités différenciées de gestion des besoins éducatifs spéciaux et leur hiérarchisation différente. Son dépassement peut procéder de la place centrale attribuée à l'école dans l'organisation des parcours, avec des enseignants spécialisés intégrés dans le système scolaire, mais aussi des équipes pluridisciplinaires aptes à porter des réponses aux situations individuelles que la politique d'inclusion peut générer, comme c'est le cas de l'Italie. Le dépassement de cette dualité peut également procéder d'une articulation entre des fonctions différentes, l'organisation du parcours éducatif et du parcours social étant confié à des instances différentes comme c'est le cas en Suède. Si, dans les deux cas, la loi porte obligation d'une articulation, sa mise en œuvre s'opère au plan local où les acteurs bénéficient d'une grande latitude pour s'organiser et ajuster les objectifs généraux et les modalités pratiques de l'inclusion. Dans les deux cas également, les parents sont étroitement associés à l'organisation des parcours scolaires de leurs enfants en relation avec des équipes pluridisciplinaires qui font valoir à la fois les spécificités des situations rencontrées, mais également les enjeux et les modalités de l'inclusion scolaire. L'efficacité de ces manières de faire suppose que les enfants soient considérés en fonction de leurs besoins d'apprentissage et de leurs besoins éducatifs spéciaux, ce qui les inscrit dans une perspective d'inclusion, plutôt qu'en fonction de leurs troubles et des besoins de remédiation qui leur sont associés.

Tout au long du XXe siècle, l'éducation spéciale a été constituée sur le paradigme du trouble avec le risque, lorsque les filières sont hermétiques les unes à l'égard des autres, d'un enfermement dans des dispositifs particuliers, spécialisés dans le traitement ou la remédiation du trouble. L'Italie apparaît être un pays précurseur d'une autre approche dans la mesure où il pose très tôt par rapport à d'autres pays européens l'importance de l'inclusion dans le système scolaire ordinaire. A ce titre, il peut constituer un modèle de référence pour penser les obstacles et les facilitateurs de l'inclusion, mais aussi les tensions qui peuvent traverser ces orientations. Le choix de l'inclusion s'alimente à des expériences de scolarisation partagée au niveau préélémentaire dans les années 60 : elles ont constitué le terreau à partir duquel les parents d'enfants handicapés ont revendiqué leur inclusion scolaire. Cette orientation repose également sur l'innovation pédagogique qui a permis de sortir du cadre normatif de l'instruction, qui visait à l'inculcation de

savoirs de base nécessaire à la communication dans un espace national¹⁷, pour envisager une diversité de parcours éducatifs dans un contexte de communication diversifiées. Elle bénéficie également de la coordination des différents acteurs impliqués dans la prise en charge d'enfants à besoins éducatifs spéciaux autour de l'école qui a une grande latitude pour pouvoir mettre en œuvre des adaptations locales. Enfin, la présence garantie d'enseignants de soutien, qui va de pair avec la considération que l'inclusion ne concerne pas uniquement l'enfant, mais la classe, constitue une modalité nécessaire à sa mise en œuvre. De plus, cette présence d'enseignants de soutien n'exclut pas la possibilité d'auxiliaires scolaires en fonction des besoins d'accompagnement non directement scolaires, liés aux incapacités des enfants. Ces auxiliaires sont financées par les municipalités et permettent aux élèves de bénéficier de l'ensemble des services offerts par l'école, ceci en conformité avec la loi qui leur garantit l'accès à de tous les services auxquels les autres enfants ont accès.

En regardant la situation italienne, on peut ainsi mesurer le chemin à parcourir vers de l'inclusion scolaire. On peut alors concevoir que, devant les lourdeurs de la mise en œuvre d'un projet d'inclusion et l'absence ou la faiblesse des moyens pour sa réalisation, les parents d'enfants ayant des besoins spécifiques revendiquent un traitement spécialisé en mettant en avant les incapacités plus que les potentiels de leurs enfants. Mais ils renoncent alors à l'inclusion scolaire au profit d'une prise en compte du trouble, de sa compensation ou de sa remédiation. Les regards sur les capacités des enfants ne peuvent pas ainsi s'abstraire des réalités institutionnelles dans lesquelles est abordée la question des réponses qui peuvent leur être apportées.

¹⁷ Voir Abram De Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris, PUF, 1995 (Chapitre 3 "Le cursus élémentaire comme Code communication nationale", p. 73-158)