



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	237-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	Oui
N° d'affaire :	2024.GRPARL.54
Déposée le :	25.11.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Jakob (Steffisburg, UDC) (porte-parole) Günthör (Erlach, UDC) Bichsel (Merligen, Le Centre) Pichard (Biel/Bienne, PVL) Arn (Muri b. Bern, PLR)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Non 28.11.2024
N° d'ACE :	390/2025 du 23 avril 2025
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat

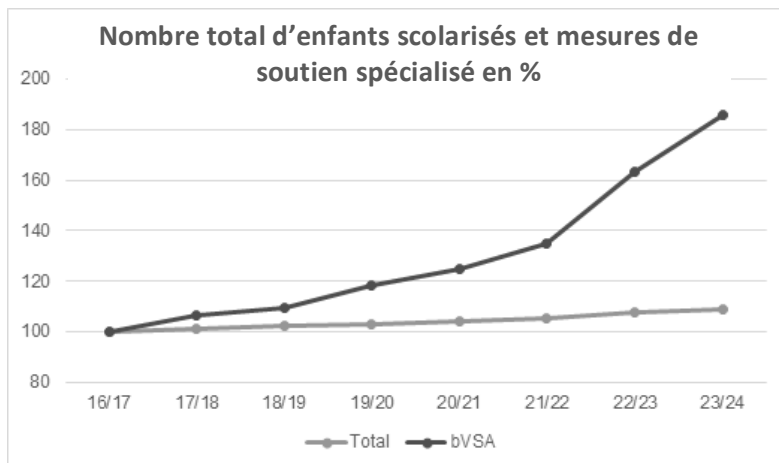
Affectation future des ressources concernant les mesures de soutien spécialisé proposées par l'école obligatoire (séparées / intégrées) et par l'école ordinaire (soutien élargi, SE)

Le Conseil-exécutif :

- fait en sorte d'équilibrer les ressources financières entre elles concernant l'offre spécialisée de l'école obligatoire (mise en œuvre de manière séparée [OsEO sép.] ou intégrée [OsEO int.]) et l'offre ordinaire de l'école obligatoire (soutien élargi, SE), afin que les coûts n'augmentent pas simultanément dans les trois domaines ;
- veille à ce que l'attribution des leçons SE soit définie et contrôlée de manière à ne pas créer d'incitations indésirables, notamment à ce que des enfants nécessitant un soutien particulier et capables de poursuivre leur scolarité à l'école ordinaire moyennant un soutien élargi soient orientés vers l'offre spécialisée de l'école obligatoire spécialisée (offre séparée / offre intégrée)

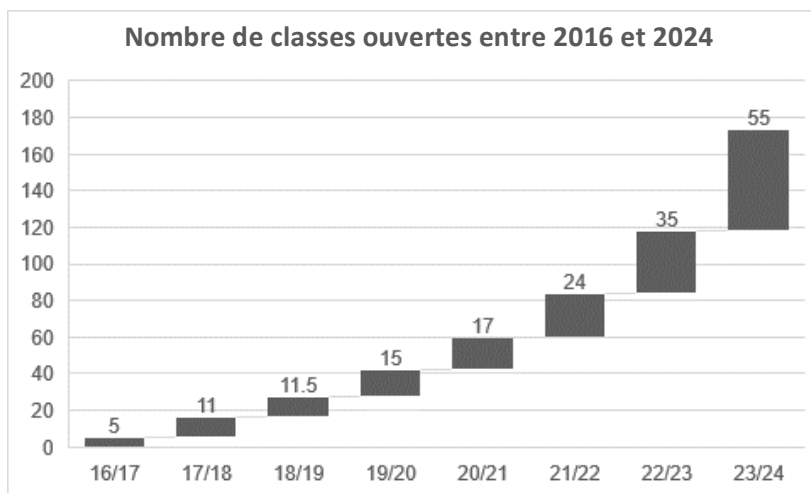
Développement :

Le nombre d'enfants relevant de l'offre spécialisée de l'école obligatoire ne cesse d'augmenter depuis que les mesures de pédagogie spécialisée renforcées ont été introduites à des fins d'intégration dans les classes ordinaires. Si le nombre total d'enfants en âge d'être scolarisés a progressé d'environ 8 % en sept ans, le nombre d'enfants relevant de l'offre spécialisée de l'école obligatoire a presque doublé sur la même période (4784 contre 2578 auparavant).



Source : Statistiques de la formation du canton de Berne

Bien que la scolarisation intégrative dans les écoles ordinaires soit en hausse, le nombre de classes ouvertes dans des structures séparatives a bondi chaque année. Ainsi, 55 nouvelles classes ont été ouvertes pour la seule année 2023/2024.



Source : Données INC

La tendance à l'admission d'élèves à l'offre spécialisée de l'école obligatoire semble être un phénomène durable.

Au 1^{er} novembre 2024, le Service psychologique pour enfants et adolescents (SPE) avait enregistré l'annonce de plus de 1800 enfants, qui devaient être évalués pour l'année scolaire 2025/2026 en vue d'une admission à l'offre spécialisée de l'école obligatoire, puis répartis par le canton dans des établissements adéquats. L'expérience montre qu'un tiers des enfants environ restent intégrés dans des établissements ordinaires (OsEO int.). Une place dans un établissement particulier de la scolarité obligatoire doit être trouvée pour les autres (OsEO sép.). Il faut s'attendre à ce que 100 nouvelles classes ouvrent à l'été 2025 dans le cadre de l'OsEO sép.

Le système des leçons de soutien élargi (SE) a été profondément modifié dans les écoles ordinaires à partir de l'année scolaire 2024/2025. Les leçons SE ne sont plus liées à l'enfant individuellement ; chaque école dispose dorénavant d'un pool de leçons que la direction de l'établissement répartit à sa guise. Un pool a été fixé pour chaque école sur la base des besoins observés ces trois dernières années. Le pool global avoisine actuellement les 11 000 leçons hebdo-

madaïres, soit 400 équivalents plein temps. Les leçons sont utilisables pour l'enseignement individuel sans examen préalable par le Service psychologique pour enfants et adolescents, ou directement en soutien dans les classes, en fonction des besoins. Les directions des écoles ne sont pas tenues de justifier la répartition des leçons SE, car elle relève de leur compétence. Ces leçons sont un complément au système composé des leçons attribuées aux mesures de soutien spécialisé et aux leçons SOS dans le cadre des mesures de pédagogie ordinaires (leçons MO) ; elles doivent contribuer à scolariser autant que possible les enfants à l'école ordinaire. Elles devraient concourir aussi à scolariser les enfants à l'école ordinaire et à réduire d'autant les transferts vers l'offre spécialisée de l'école obligatoire.

En ce qui concerne les ressources financières, ce système n'incite plus les écoles à maintenir les enfants dans l'enseignement ordinaire. Le pool de leçons SE reste le même pendant trois ans pour chaque établissement, quel que soit le nombre d'enfants qui le fréquentent et qui nécessitent un soutien particulier ou le nombre d'enfants qui sont admis à l'offre spécialisée de l'école obligatoire pendant ce laps de temps. Comme le financement repose sur un pool de leçons global, les leçons individuelles n'ont pas d'incidence financière pour les communes et il ne subsiste aucune incitation à gérer ces leçons avec parcimonie. Au moment de fixer le pool de leçons, les établissements qui ont assuré naguère les mesures de soutien spécialisé dans le cadre des leçons MO régulières et qui n'ont pas demandé un gros volume de leçons SE supplémentaires ont été désavantagés, car le nombre de leçons n'a pas été déterminé par une formule de calcul, mais sur la base des besoins de chaque établissement au cours des trois dernières années. Il faut s'attendre à ce que les besoins en leçons SE pour la période 2027/2028 à 2030/2031 augmentent massivement une fois encore, étant donné que pratiquement toutes les leçons SE sont aujourd'hui absorbées et que les établissements sont censés détenir une réserve. Seuls les besoins font foi.

Les ressources financières et les coûts augmentent donc dans les trois systèmes simultanément, ce qui est inacceptable. Si le nombre d'élèves s'accroît dans l'OsEO mise en œuvre de manière séparée, par exemple, des leçons supplémentaires doivent être supprimées dans un autre système. Incitations indésirables et doublons sont à éviter.

Motivation de l'urgence : le nombre de leçons SE pour la période 2027/2028 est en train d'être calculé. Des éclaircissements et des adaptations éventuelles prennent du temps et pourraient nécessiter une modification des bases juridiques.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève de la compétence du Conseil-exécutif (art. 87 et 88, al. 2 de la Constitution du canton de Berne [ConstC], ainsi qu'art. 17 et 21a ss de la loi sur l'école obligatoire [LEO]). Le gouvernement dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Dans le domaine de la scolarité obligatoire, le Conseil-exécutif s'est fixé comme objectif de fournir à tous les élèves un enseignement obligatoire approprié et de renforcer la capacité de prise en charge des établissements de la scolarité obligatoire, qui regroupent les établissements ordinaires et les établissements particuliers. Les changements concernant les établissements ordinaires se répercutent sur les établissements particuliers et inversement, d'où la nécessité de considérer le système dans son ensemble. Il convient par ailleurs d'employer les ressources de manière efficace et d'éviter d'éventuelles incitations perverses.

Point 1 :

Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires selon lequel l'offre spécialisée de l'école obligatoire (OsEO) et les mesures mises en place dans les écoles ordinaires doivent s'inscrire dans une réflexion globale. C'est la démarche qui a été adoptée par la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) jusqu'à présent.

Pour l'année scolaire 2024-2025, l'offre ordinaire de l'école obligatoire est suffisante pour quelque 80 % des élèves du canton de Berne. Près de 15 % des élèves y reçoivent un soutien supplémentaire dans le cadre des « mesures de pédagogie spécialisée ordinaires ». Par ailleurs, quelque 4 à 5 % bénéficient de « mesures de pédagogie spécialisée renforcées » dans le cadre de l'offre spécialisée de l'école obligatoire, qui peut être mise en œuvre de manière séparée dans un établissement particulier de la scolarité obligatoire (OsEO sép.) ou de manière intégrée dans une école ordinaire (OsEO int.). Cette répartition dans le canton de Berne correspond en grande partie à la répartition nationale¹.

Les motionnaires affirment à juste titre que les effectifs d'élèves dans le domaine de l'offre spécialisée de l'école obligatoire ont augmenté. Le Conseil-exécutif estime que divers facteurs ont pu favoriser cette situation :

- La révision de la loi sur l'école obligatoire (REVOS) au 1^{er} janvier 2022 a permis d'ancrer le droit de chaque enfant à bénéficier d'une place adaptée à ses besoins à l'école obligatoire. Avant cette révision, les élèves présentant des besoins accrus devaient bénéficier d'une autre forme de scolarisation et leurs parents devaient chercher eux-mêmes une place dans une école spécialisée. Par conséquent, ils ne disposaient pas tous d'une place adaptée à leurs besoins et ne figuraient donc pas non plus sur la liste des élèves relevant de ce que l'on appelle aujourd'hui l'offre spécialisée de l'école obligatoire.
- L'évolution des valeurs de la société (prise en charge et stimulation de chaque enfant en fonction de ses besoins) et les exigences accrues des parents sont également un facteur déterminant.
- La mise en œuvre de REVOS a eu lieu au plus fort de la crise sanitaire et de l'augmentation du nombre d'enfants ayant le statut de réfugiés. Les crises et les évolutions sociétales pèsent de plus en plus sur les familles et suscitent chez les enfants, les adolescentes et les adolescents des inquiétudes et des angoisses, qui se traduisent par des besoins complexes se répercutant aussi sur leur comportement. C'est pourquoi le nombre d'enfants et de jeunes présentant des troubles du comportement socio-émotionnels a lui aussi progressé.
- Les établissements particuliers de la scolarité obligatoire ont aussi accueilli des élèves ayant fui des zones de guerre et nécessitant une prise en charge renforcée (p. ex. des enfants ukrainiens ou syriens traumatisés ou présentant un handicap physique).
- Par ailleurs, les chances de survie ont augmenté grâce aux progrès de la médecine, notamment en néonatalogie, ce qui se traduit par une hausse du nombre d'enfants ayant parfois des handicaps importants lorsqu'ils entrent à l'école. Ces enfants sont alors généralement scolarisés dans une structure séparative.

L'INC a déjà réagi face aux nouveaux défis qu'elle doit relever. Après avoir réalisé une analyse de la situation, elle s'est lancée dans l'élaboration d'une planification de l'offre à moyen terme pour l'OsEO. Cette planification mettra aussi en évidence les points de jonction avec les mesures de pédagogie spécialisée ordinaires. L'objectif est de mettre en place des mesures permettant de mieux maîtriser l'évolution du nombre d'élèves admis à l'OsEO, qui est mise en évidence à juste titre par les motionnaires et, partant, de renforcer la capacité de prise en charge du système dans son ensemble. Il ne faut donc pas s'attendre, comme le supposent les motionnaires, à ce

¹ Lanners, Romain : Pédagogie spécialisée, premiers résultats de la nouvelle statistique de l'OFS, in : *éducation*^{ch} n°3, nov. 2019, p. 5.

qu'une centaine de nouvelles classes soient ouvertes à l'été 2025. Une telle mesure serait d'ailleurs irréalisable du point de vue de l'infrastructure et des ressources humaines.

Au vu de ce qui précède et, en particulier, de l'élaboration d'une planification de l'offre à moyen terme, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le point 1 sous forme de postulat.

Point 2 :

Outre les mesures de pédagogie spécialisée renforcées présentées ci-dessus, le canton de Berne propose aussi des mesures de pédagogie spécialisée ordinaires. Les ressources dédiées à ces mesures sont notamment utilisées pour le soutien pédagogique ambulatoire, la logopédie et la psychomotricité, ainsi que pour les classes de soutien et les classes d'introduction. Elles sont versées aux communes dans le cadre de deux modes d'attribution des ressources (« pools ») différents.

Le premier mode d'attribution des ressources correspond au pool alloué aux « mesures relevant de l'offre ordinaire de l'école obligatoire » (« pool MO »). Chaque commune se voit attribuer un pool de leçons, qu'elle peut utiliser à sa guise en fonction des besoins. La répartition des ressources entre les communes s'effectue selon une formule mathématique définie dans l'ordonnance régissant les mesures de pédagogie spécialisée ordinaires et les mesures de soutien relevant de l'offre ordinaire de l'école obligatoire (OMO ; RSB 432.271.1). Les ressources de ce pool sont facilement contrôlables par l'INC.

Le deuxième mode d'attribution des ressources correspond à ce que les motionnaires évoquent au point 2, à savoir le soutien élargi (SE). Jusqu'à la fin de l'année scolaire 2023-2024, les ressources attribuées au soutien élargi étaient demandées au cas par cas par les écoles et approuvées au cas par cas par l'INC. De nombreuses évaluations devaient préalablement être faites par le Service psychologique pour enfants et adolescents (SPE), ce qui ralentissait les procédures dans les écoles. Avec ce mode d'attribution des ressources, l'INC ne pouvait pas contrôler intégralement les coûts dans ce domaine, ce qui explique leur hausse jusqu'à la fin de l'année scolaire 2023-2024. En réponse à la demande de nombreuses écoles et communes, les ressources dédiées au soutien élargi sont allouées aux communes sous la forme d'un pool depuis l'année scolaire 2024-2025, ce qui accélère la procédure dans les écoles, permet aux directions d'école et au corps enseignant de planifier en toute sécurité et limite les formalités administratives. Cela permet en outre à l'INC de mieux gérer l'évolution des coûts. Les ressources du pool sont en principe fixées pour trois années scolaires.

Pour qu'une ou un élève puisse être admis à l'OsEO, plusieurs étapes doivent être franchies : dans un premier temps, une procédure d'évaluation standardisée (PES) doit être effectuée dans un SPE. L'inspection scolaire doit statuer individuellement sur l'admission de chaque élève à l'OsEO. À cet égard, les besoins avérés en mesures de pédagogie spécialisée sont déterminants. Chaque enfant est soumis à une évaluation rigoureuse visant à déterminer s'il peut rester dans l'offre ordinaire de l'école obligatoire en bénéficiant d'un soutien approprié sous forme de mesures de pédagogie spécialisée ordinaires. Les parents sont aussi impliqués dans ce processus. Ils sont souvent favorables à un maintien de leur enfant dans l'école ordinaire.

Il existe donc divers « éléments correctifs » qui permettent de ne pas créer d'incitations en faveur de l'orientation des élèves vers l'OsEO. L'ensemble du processus est finement équilibré, au même titre que le processus éprouvé du pool MO. Les directions d'école doivent par ailleurs rendre compte aux inspections scolaires de l'utilisation des leçons de soutien élargi. Les points de jonction avec les mesures de pédagogie spécialisée ordinaires étant également mis en évidence dans le cadre de l'élaboration de la planification de l'OsEO à moyen terme, la coordination des différents systèmes entre eux pourra être améliorée.

Les motionnaires font remarquer que, jusqu'à présent, les ressources attribuées aux leçons de soutien élargi reposaient sur les besoins des années précédentes et n'étaient pas distribuées aux communes selon une formule uniforme. Le Conseil-exécutif est conscient de cette situation. Conformément aux souhaits exprimés par les motionnaires, l'INC examinera si les ressources attribuées au soutien élargi peuvent, au même titre que les ressources du pool MO, être versées à partir de l'année scolaire 2027-2028 en appliquant une formule de répartition mathématique.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le point 2 de l'intervention sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil