

Construire l'École inclusive ? Une analyse de cas en Suisse par les outils de la sociologie de l'action publique

Georges Felouzis et Mélanie Savioz
Université de Genève

Résumé

Cet article interroge la façon dont le paradigme de l'école inclusive, construit au niveau international, est traduit, diffusé et transformé au contact des acteurs et institutions locales, en l'occurrence l'État de Genève en Suisse. Ce processus de traduction passe par la mobilisation d'acteurs collectifs tels que les associations de défense des personnes en situation de handicap, dont le travail consiste à redéfinir les règles du jeu éducatif en défendant, diffusant et adaptant le référentiel inclusif. La base empirique est constituée d'une part de l'analyse des sites Internet de deux associations qui militent pour l'inclusion scolaire et du Département de l'instruction publique (DIP) de Genève. Nous utilisons d'autre part une enquête par entretiens auprès de 13 acteurs politico-administratifs de l'État de Genève et des militants en faveur de l'école inclusive. Nous montrons que le flou conceptuel entretenu autour du référentiel inclusif est un outil permettant un consensus entre des forces sociales et politiques aux conceptions très éloignées de ce qu'est et doit être une école juste.

Mots-clés : école inclusive, politique éducative, processus de traduction

Introduction

Cet article propose l'analyse d'une politique d'école inclusive dans le canton de Genève en Suisse. Nous interrogeons la façon dont le paradigme de l'école inclusive, construit au niveau international (UNESCO, 1994), est traduit, diffusé et transformé au contact des acteurs et des institutions propres au contexte étudié. Nous étudions pour cela la construction de cette politique pour comprendre l'articulation concrète entre des référentiels globaux et des formes localisées, comme le font par exemple Maroy et Pons (2021) à propos d'une comparaison des politiques *d'accountability* en France et au Québec. Dans cette perspective, une première question est de savoir comment s'opère le processus de traduction (Callon, 1986) entre des référentiels internationaux globalisés qui défendent une nouvelle vision du juste en éducation (Ebersold, *et al.*, 2016) et des formes plus situées, qui s'articulent nécessairement aux situations locales, ancrées dans un système éducatif donné, reliées aux réalités des institutions politiques et de l'action publique dans un espace spécifique. Notre hypothèse est que ce processus de traduction passe par la mobilisation d'acteurs collectifs dont le travail va consister à redéfinir les règles du jeu éducatif en défendant, diffusant et adaptant ce nouveau référentiel. Ce travail de mobilisation et de redéfinition symbolique de ce qu'est une école juste s'observe dans les débats suscités par le concept même d'inclusion et par les outils de communication développés par des groupes d'intérêt qui défendent une scolarisation inclusive des élèves en situation de handicap. L'analyse de ces outils de communication permet de donner un contenu à ce travail symbolique et d'analyser la façon dont le référentiel de l'école inclusive a pu se transformer en se diffusant dans l'espace politique et éducatif genevois.

Il reste toutefois que la trajectoire d'une politique publique, en éducation comme dans d'autres secteurs de la société, ne peut se limiter aux conditions sociales de l'émergence et de la diffusion d'un nouveau référentiel (Revaz, 2020). Pour que l'action publique puisse s'activer, il est nécessaire de

construire un consensus politique autour d'un objet en l'occurrence complexe car en rupture radicale avec les modèles antérieurs (Garnier *et al.*, 2020). La deuxième question sera donc de comprendre comment ce consensus se réalise, par quels outils discursifs et proprement politiques. Notre hypothèse est que le consensus autour de la notion d'inclusion s'est réalisé à Genève par l'usage d'un flou conceptuel rendant possible un accord entre acteurs et institutions aux intérêts divergents et aux conceptions contrastées de ce qu'est une école juste et équitable.

Notre propos n'est donc pas ici d'évaluer de façon normative la réalité d'une école inclusive à Genève. Nous nous situons dans une perspective néo-institutionnaliste qui propose de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans l'évolution d'une politique en lien avec un ensemble de contraintes spécifiques : l'inertie propre aux institutions, les stratégies des différents types d'acteurs, la mobilisation d'entrepreneurs de cause.

L'école inclusive comme référentiel et comme cadre d'action

L'école inclusive définit un cadre cognitif et normatif qui tend aujourd'hui à se diffuser sur le plan international et à servir de référence pour redéfinir le « juste » en éducation à partir de la question de la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers¹ (BEP). Cette conception inclusive de l'école postule que les élèves doivent être scolarisés tous ensemble, quelle que soit la nature ou l'étendue de leurs besoins éducatifs. Cela implique de distinguer ce qui relève de *l'intégration* des élèves en situation de handicap de ce qui relève de *l'inclusion* dans la gestion de la diversité des élèves (LeVasseur, 2018). Le modèle intégratif est la solution qui s'est imposée progressivement dans les années 1970 pour de nombreux pays occidentaux afin de scolariser les enfants porteurs de handicap en milieu scolaire (Caraglio, 2019). Si le terme peut nous laisser croire qu'il renvoie à une insertion dans l'enseignement dit régulier, avec tous les autres élèves, ce n'est pas systématiquement le cas. Le but de l'intégration est d'adapter l'enseignement aux spécificités des élèves déclinant l'accès à l'éducation selon plusieurs types d'intégration (Wahl, 2001) plus ou moins séparés de l'école (classes intégrées, intégrations partielles, etc.). Ce modèle n'empêche donc pas de potentiels « détours ségrégatifs » (Thomazet, 2006), les différentes structures scolaires étant présumées appropriées aux particularités des élèves. En outre, l'intégration soulève plusieurs problèmes. Premièrement, il est reproché à la différenciation structurale de maintenir de l'exclusion (Lapeyre, 2005) et de la stigmatisation (Dunn, 2012) et ce, en fonction de jugements arbitraires (Tremblay, 2020). De plus, les structures et services spécialisées répondraient insuffisamment aux potentialités des élèves (OCDE, 1995).

Quant à l'école inclusive, elle se démarque du précédent modèle en voulant se transformer structurellement et pédagogiquement (Tremblay, 2020) pour devenir plus équitable et offrir à tous une éducation de qualité (UNESCO, 1994). La réalisation de cette école suppose « l'intégration physique (l'établissement spécialisé se déplace dans l'école) et sociale (les élèves à besoins particuliers partagent [des activités avec] les filières régulières), mais aussi pédagogique afin de permettre à tous les élèves d'apprendre dans une classe correspondant à leur âge, ceci quel que soit leur niveau scolaire » (Thomazet, 2006, p. 20). Ainsi, c'est à l'école de s'adapter à la diversité des élèves et non aux élèves de s'adapter à l'école. Cette nouvelle normativité scolaire (Maroy, 2018) est un exemple parmi d'autres des sources internationales d'influence des politiques éducatives, au même titre que *l'accountability* ou les *evidence-based policies* (Draelants et Revaz, 2022).

Au plan plus concret, les « principes directeurs pour l'inclusion dans l'éducation » (UNESCO, 2009), ont pour objectif de définir les caractéristiques d'une éducation inclusive. Celles-ci impliquent de modifier, de reconfigurer l'organisation scolaire pour inclure de plein droit les enfants à BEP. Il s'agit là d'un renversement total du modèle antérieur, car la responsabilité porte sur le système scolaire lui-même et non, comme c'est le cas pour une politique d'intégration, sur le manque d'adaptation des élèves à ce système. Le principe de base est que tous les enfants ont droit à une éducation de qualité en compagnie de tous les autres dans des conditions optimales. C'est au système éducatif lui-même de produire les conditions favorables à une scolarisation pour tous et toutes.

On voit que le modèle inclusif tire une partie de sa puissance de sa dimension universaliste. Cet universalisme s'exprime à deux niveaux. D'abord, en défendant le droit de tous et toutes à une éducation de qualité : c'est en tant qu'enfants et humains que les élèves en situation de handicap ont droit à une

¹ Thomazet (2012) explique que le Warnock report (1978) publié en Angleterre a proposé d'abandonner le terme « handicapé » ainsi que les catégories basées sur la déficience pour le remplacer par celui de « besoin éducatif particulier ».

éducation commune. Ensuite, deuxième niveau de sa dimension universaliste, le concept d'inclusion s'est ouvert à toutes les caractéristiques pouvant potentiellement susciter des réactions de discrimination : la migration, l'identité ethnoraciale, la classification comme élève à « haut potentiel », une position sociale très défavorisée, etc.

Toutefois, du fait que les élèves en situation de handicap sont encore parmi les plus exclus de l'école (UNESCO, 2009), les discours sur l'inclusion sont souvent associés au handicap (Savioz, 2021). En d'autres termes, bien que relevant de l'universel, le concept d'inclusion se conjugue différemment dans divers contextes institutionnels et nationaux. Au Québec par exemple, le rapport du Conseil supérieur de l'éducation (Lebossé, 2017) thématise l'éducation inclusive comme une façon de s'adapter à la diversité des élèves, quelles que soient les sources de cette diversité. Dans d'autres contextes nationaux en revanche, comme en France, la politique d'éducation inclusive se matérialise par les Unités Localisées pour l'Inclusion Scolaire (ULIS), dont le rôle est spécifiquement dévolu aux élèves porteurs de handicap de façon à adapter l'enseignement aux spécificités de ces élèves (Buisson-Fenet et Rey, 2018). Ces constats montrent la pertinence d'étudier les processus de traduction et de diffusion qui sont à la source de ces politiques.

Un recadrage cognitif et normatif par des entrepreneurs de cause à Genève

La Suisse a intégré la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), en vigueur le 26 mars 1997, et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), en vigueur le 15 mai 2014. Les dispositions des lois fédérales qui découlent de ces conventions ont l'obligation d'être appliquées par les cantons. À titre d'exemple, l'article 3 de la CDPH, relatif aux principes généraux, mentionne la non-discrimination et l'égalité des chances. Quant à l'article 24, il prévoit une éducation pleinement intégrée dans l'enseignement général, remettant en question un système dualiste avec des écoles spécialisées.

Genève, comme beaucoup de cantons en Suisse, possède un système éducatif qui oriente dès la fin de l'enseignement primaire les élèves dans des filières différenciées et hiérarchisées (Felouzis *et al.*, 2013; Charmillot et Felouzis, 2020). Cette première orientation intervient à l'âge de 11 ou 12 ans et détermine en grande partie le futur parcours scolaire des élèves vers une formation gymnasiale, de culture générale ou professionnelle. Par ailleurs, la scolarisation des élèves à BEP est le fait de l'Office médico-pédagogique (OMP), institution spécifiquement dévolue à la scolarisation de ces élèves. Avec une multiplication des formes de ségrégation, d'intégration et d'inclusion² proposées aux élèves, le système éducatif genevois se partage alors entre les classes dites ordinaires, les classes intégrées (dans les écoles ordinaires), les écoles et les institutions spécialisées en site propre. Ainsi, selon cette approche, l'accès à l'éducation se décline sous de multiples formes de scolarisation plus ou moins séparées de l'école ordinaire, et présente des mouvements oscillants entre, notamment, une prise en charge médicoéducative et scolaire, et un enseignement spécialisé et ordinaire.

Dans ce contexte, quelle est la place du référentiel de l'école inclusive et quelle peut en être la forme concrète dans ce système éducatif ? Sur le plan légal, et de façon apparemment paradoxale, les principes de l'école inclusive sont explicitement cités dans la Loi sur l'Instruction Publique (LIP) du canton de Genève, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Au chapitre III, art. 10-2, la loi précise que :

L'école publique, dans le respect de ses finalités, de ses objectifs et des principes de l'école inclusive³, tient compte des situations et des besoins particuliers de chaque élève qui, pour des motifs avérés, n'est pas en mesure, momentanément ou durablement, de suivre l'enseignement régulier. Des solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de chaque élève, en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaire.

Une lecture attentive du site Internet de l'État de Genève⁴ permet d'identifier les principes et valeurs

² L'OMP propose des services spécialisés selon les spécificités des élèves, avec différents types d'intégration, plus ou moins proches de l'école ordinaire.

³ Souligné par les auteur-e-s

⁴ Voir la page du site Internet du canton de Genève : <https://www.ge.ch/dossier/ecole-plus-inclusive-geneve/presentation-ecole-inclusive/valeurs-principes-ecole-inclusive>

de l'école inclusive que prône le canton. Il est précisé que l'école adapte ses structures aux élèves, et non l'inverse. Si la lutte contre la discrimination est commune aux organisations internationales et au canton, nous pouvons souligner quelques processus de traduction entre les conventions internationales et la vision genevoise. Tout d'abord, l'ambition sociétale diffère entre l'UNESCO et celle du canton. Pour l'UNESCO : « les écoles inclusives peuvent changer les attitudes face à la différence en éduquant tous les enfants ensemble et constituer ainsi le fondement d'une société juste et non discriminatoire (UNESCO, 2009, p. 9) alors que pour Genève, « l'école inclusive constitue un changement de modèle. Il s'agit d'un idéal vers lequel tendre en s'engageant pas à pas au quotidien »⁵. Pour comprendre ce « changement de modèle », d'autres phrases de la même page peuvent nous éclairer : « L'école inclusive vise à offrir à chaque enfant l'environnement scolaire⁶ le plus adapté à ses particularités individuelles », en offrant une « éducation de qualité » et « en respectant la diversité, les besoins et les capacités de chaque élève ». Ensuite, l'UNESCO avance que « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances » (CDE, art. 29), alors que Genève « [...] tend à corriger les inégalités de chance de réussite scolaire » (art. 14, LIP). Dans ce contexte, l'émergence et la diffusion de ce référentiel à Genève sous l'effet de sources internationales, mais aussi nationales et locales, sont alors interrogées : sachant que l'évolution vers une société inclusive se fait progressivement (UNESCO, 2009), Genève passe-t-elle par une étape transitoire (mêlant intégration et inclusion) avant de s'imposer comme un « nouveau modèle d'action » (Caraglio, 2019) ou le concept – pouvant être perçu comme abscons par rapport à celui de l'école intégrante (Lapeyre, 2005, p. 36) – se dissout-il dans l'intégration ? Plus particulièrement, nous interrogeons les mécanismes de mobilisation et le travail symbolique d'un ensemble d'associations de parents d'enfants en situation de handicap qui souhaiterait davantage un système d'enseignement inclusif, sans système éducatif spécialisé à côté du système scolaire ordinaire. Ces associations ont joué le rôle d'entrepreneur de cause, au sens où elles ont relayé les principes internationaux de l'école inclusive au sein du débat de la scolarisation des enfants en situation de handicap à Genève. Leurs demandes répétées pour ouvrir l'accès aux écoles pour les élèves en situation de handicap sont connues, bien que ces parents insatisfaits estiment que leurs enfants sont encore trop peu inclus.

Le concept d'entrepreneur de cause, issu de la sociologie d'Howard Becker (Becker, 2012), a été développé par des chercheurs en science politique (Lascombe et Le Galès, 2018) pour penser les processus de construction des problèmes publics. Pour ces auteurs, les entrepreneurs de cause sont des groupes qui se mobilisent pour défendre une cause. Leur action consiste à participer à la construction d'un problème public, c'est-à-dire à agir sur les cadres cognitifs et normatifs dans un domaine particulier pour transformer la vision dominante d'un problème social de façon à ce qu'il relève de l'action publique. Sur le plan conceptuel, les organisations internationales, telles que l'UNESCO sur la question de l'inclusion scolaire ou encore l'OCDE avec les enquêtes PISA (Felouzis et Charmillot, 2014), jouent le rôle d'entrepreneur de cause au sens où elles opèrent un travail symbolique pour redéfinir les questions éducatives en proposant de nouvelles visions, de nouveaux référentiels concernant l'éducation.

Sur le plan méthodologique, nous étudions deux associations de parents d'enfants ou d'adultes concernées par un handicap qui se mobilisent pour défendre l'inclusion scolaire. La première est *Autisme Genève*, association sans but lucratif dont le site Internet explique qu'elle a été « fondée à Genève en 2007 sous l'impulsion de parents dont les enfants sont concernés par les Troubles du Spectre Autistique (TSA). L'association réunit également des professionnels concernés par cette problématique »⁷. La deuxième association de parents se nomme *Insieme*, « association genevoise de parents et d'amis de personnes mentalement handicapées (APMH) [...] active depuis 1958 sur le territoire de Genève. En 2003, elle a adopté le nom de la fédération "Insieme" qui regroupe plus de 50 associations de parents dans toute la Suisse »⁸. La démarche a consisté à retracer les processus argumentatifs développés par ces associations pour défendre leur cause à partir d'une lecture systématique de leur site Internet. Les images, slogans, textes et les prises de position ont servi de base à la présente analyse. Des entretiens auprès des responsables de ces deux associations ont servi de complément à l'analyse.

⁵ Voir la page du site Internet du canton de Genève : <https://www.ge.ch/dossier/ecole-plus-inclusive-geneve/presentation-ecole-inclusive/ecole-inclusive-c-est-quoi>

⁶ Dans la loi genevoise, il est inscrit que les possibilités d'intégration sont dépendantes des limites de l'environnement et de l'organisation scolaire autant que du bien-être et du développement de chaque élève.

⁷ <https://autisme-ge.ch/>

⁸ <https://insieme.ch/fr/>

L'action de l'association *Autisme Genève* se situe à deux niveaux. Le premier consiste à agir pour la reconnaissance des enfants autistes comme personnes « différentes » et non comme « porteuses de handicap ». L'une des pages du site Internet de l'association, dont le titre est « Une pensée différente », consiste à repenser la position des enfants autistes dans la société, et donc leur place dans l'école. Ayant une « pensée différente », ces enfants ne sont ni « malades », ni « handicapés ». Au plan concret, ce recadrage cognitif et normatif implique qu'en tant qu'individus différents, ne pas les scolariser comme les autres (dans les mêmes écoles, les mêmes classes, avec les mêmes programmes, etc.) est une forme d'exclusion et de discrimination en rupture avec les droits fondamentaux garantis par la Convention relative aux droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ce recadrage cognitif et normatif s'accompagne d'actions de visibilité, par des participations collectives sous la bannière de l'association, de manifestations festives impliquant l'ensemble de la communauté genevoise telle que la « Course de l'escalade », événement annuel populaire majeur de la ville de Genève. Le travail d'entrepreneur de cause d'Autisme Genève ne se limite pourtant pas ici à redéfinir le référentiel sur l'autisme. Il consiste aussi à faire de l'autisme un problème public, au sens d'un problème dont la puissance publique doit s'emparer (Hassenteufel, 2011), en interpellant les instances internationales présentes à Genève, en l'occurrence l'ONU et son Comité des Droits de l'Enfant (CDE). On lit par exemple à la page 5 du « rapport alternatif »⁹ de l'association au comité des droits de l'enfant¹⁰ :

À Genève, la discrimination s'opère dès la détection de la différence de l'enfant, puisque la voie généralement préconisée est celle de la séparation du milieu ordinaire, coupant l'enfant de ses pairs et du milieu social dans lequel il devrait le plus naturellement évoluer. Ceci a des conséquences graves, puisque les enfants avec un TSA ont déjà à la base un déficit social qui est renforcé par cette ségrégation. Instaurée souvent dès la petite enfance, la ségrégation entrave sérieusement la participation à la vie de la collectivité. L'intervention précoce, lorsque l'enfant en bénéficie, est pratiquée dans des institutions à part, au lieu de se faire au domicile de la famille ou en crèche.

Puis plus loin même page :

La ségrégation, loin d'inculquer aux enfants le respect des droits de l'homme et de les préparer à assumer les responsabilités de la vie dans un esprit de compréhension et de tolérance, engendre au contraire une peur et un rejet de la différence et du handicap.

Dans cette perspective, pour ces entrepreneurs de cause, et en accord avec les arguments développés par des instances internationales telles que l'UNESCO, l'autisme est une « pensée différente ». Le fait de scolariser ces enfants de façon ségrégative dans des institutions et classes à part est préjudiciable à leur scolarité et à leur développement cognitif et psychique. Il s'agit donc d'une discrimination, d'un traitement inéquitable de personnes par le seul fait qu'elles sont différentes, en contradiction avec les principes énumérés par l'État¹¹. Il s'agit donc d'une violation des droits de ces enfants et la puissance publique doit s'emparer de ce problème pour y apporter une solution.

L'action de l'association Insieme procède de la même logique, même si elle ne porte pas sur les mêmes publics. Cette association traite du handicap en général, qu'il s'agisse d'enfants ou d'adultes, et non de l'autisme en particulier. Le processus de recadrage cognitif et normatif sur le handicap est pourtant le même : changer l'image des enfants en situation de handicap, insister sur leurs capacités d'inclusion, de collaboration, sur le fait qu'ils sont des personnes à part entière et ont donc les mêmes droits. Ce recadrage passe par des images mettant en scène des enfants porteurs et non porteurs de handicap collaborant dans une classe autour d'une activité scolaire. Être différent n'implique nullement des droits différents ou moindres. Ainsi dans sa profession de foi, l'association argumente de la façon suivante¹² :

⁹ La Suisse est signataire de la convention des droits de l'enfant de l'ONU et la question des droits de l'enfant dans ce pays est examinée tous les 5 à 7 ans par le Comité des Droits de l'Enfant (CDE). Le rapport de l'association est dit « alternatif » au sens où il s'agit d'une réponse émanant de la société civile.

¹⁰ <https://autisme-ge.ch/interpellation-du-cde-de-lonu-par-autisme-geneve/>

¹¹ <https://www.ge.ch/dossier/ecole-plus-inclusive-geneve/presentation-ecole-inclusive/valeurs-principes-ecole-inclusive>

¹² <https://insieme.ch/fr/theme/inclusion/>

Tous les êtres humains sont des membres à part entière de la société et veulent être reconnus pour leurs forces. Insieme s'engage avec les personnes présentant une déficience intellectuelle et leurs proches pour que la voix de celles-ci soit entendue. Elles doivent pouvoir participer à la vie de la société, être autonomes et décider par et pour elles-mêmes de leur vie. La vision d'une société inclusive prônée par la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) doit devenir une réalité concrète en Suisse.

Plus loin, sur la même page du site de l'association, on peut lire le titre suivant en gras et en gros caractères : « L'inclusion exige un changement des structures de la société. » Puis en sous-titre : « Celle-ci doit changer : elle doit promouvoir l'inclusion des personnes en situation de handicap mental et leur assurer le soutien dont elles ont besoin. Mais pour nombre d'entre elles, pouvoir s'investir et participer reste un rêve. »

Comme pour Autisme Genève, le recadrage cognitif et normatif n'est pas ici une fin en soi mais un moyen pour réclamer un changement des « structures de la société », incluant évidemment l'école mais aussi la famille, le travail, les transports, etc., par l'intervention de la puissance publique. Ainsi, le handicap devient un problème public, car le système actuel ne respecte pas les droits fondamentaux des personnes en situation de handicap, et l'école devient un moyen de sensibiliser les élèves, de combattre les attitudes discriminatoires pour, *in fine*, créer une société plus solidaire, plus inclusive.

En définitive, l'analyse de l'action de deux acteurs clés de l'école inclusive à Genève montre que l'action de ces entrepreneurs de cause se développe en quatre temps. Le premier est celui d'un recadrage cognitif : on agit sur la définition même de ce qu'est le « handicap mental », « l'autisme » ou autre en refusant une vision déficitaire des personnes qui en sont porteuses pour privilégier une vision positive de ces personnes. Le deuxième temps est celui d'un recadrage normatif, notamment de l'école, en promouvant l'inclusion comme la norme définissant le juste en matière d'éducation. Selon cette perspective, l'école doit chercher à s'adapter a priori à tous les élèves, quelles que soient leurs caractéristiques. Le troisième temps est celui de la mise en lumière d'une contradiction légale et éthique inhérente au fait que l'on scolarise des personnes de façon ségrégative et discriminatoire par le seul fait qu'elles sont différentes. Enfin, quatrième temps, pour toutes ces raisons, la scolarisation des enfants en situation de handicap est un problème public, c'est-à-dire un problème dont la puissance publique doit s'emparer pour rétablir une situation d'égalité de traitement de toutes et tous. La question est alors de savoir dans quelle mesure ce recadrage cognitif et normatif se diffuse et se transforme auprès des acteurs politiques et administratifs chargés de l'éducation.

Circulation des idées et dépendance de sentier : les acteurs politiques

Comment les acteurs politiques et administratifs s'emparent-ils de ce nouveau référentiel ? Comment parviennent-ils à l'articuler au système éducatif genevois, construit sur des filières hiérarchisées dès la fin de l'enseignement primaire et sur de la différenciation externe (institutions, écoles et classes spécialisées) qui s'opposent a priori à un système inclusif ?

Pour répondre à cette question, une enquête a été menée auprès des acteurs politico-administratifs et des militants en faveur de l'école inclusive en 2021. Treize entretiens semi-directifs approfondis ont été réalisés sur une période de deux mois avec des acteurs de la commission consultative de l'école inclusive, des députés de la commission de l'enseignement, des membres de l'administration (DIP et de l'OMP) ainsi que des membres de différents groupes d'intérêts tels qu'Insieme Genève, Autisme Genève, la Fédération genevoise des associations de personnes handicapées, Inclusion Handicap, la Société pédagogique genevoise (SPG) et la Fédération des associations des maîtres et maîtresses du cycle d'orientation. Les entretiens ont en général plus duré d'une heure, le plus long ayant duré environ 2 h 30.

Les interviews ont porté sur les différentes dimensions de l'école inclusive, et ont permis de comprendre comment ces acteurs construisent leurs croyances et conceptions sur cet objet complexe. La démarche de recherche a conduit à l'émergence de catégories d'analyse, qui ont servi de base à une comparaison systématique des propos des interviewés. Cette approche a permis d'observer les singularités des discours de chaque catégorie d'acteurs, notamment les entrepreneurs de cause d'une part et les acteurs politico-administratifs de l'autre. Le but était de mettre en lumière les tendances générales

concernant l'appropriation du concept de l'école inclusive par les différents types d'acteurs impliqués.

Sur le plan des résultats, le premier constat est que les définitions de l'école inclusive sont généralement brèves et peu argumentées, comme celle-ci :

Moi, j'ai une analyse... Chacun analyse ces différents types de concepts avec les outils qu'il a. Pour moi, c'est les outils du droit. Donc pour moi, l'école inclusive ça se rattache à ces quatre types — disons — d'approches du handicap qui se sont succédé. L'exclusion d'abord, ensuite la séparation, ensuite l'intégration, puis ensuite l'inclusion. Et ça, ça s'applique aussi à l'école. Et puis après l'application de l'inclusion dans le contexte scolaire [...]. (Militant associatif)

Les acteurs politico-administratifs présentent l'école inclusive davantage comme une idéologie, une *philosophie*, alors que pour les entrepreneurs de cause, il s'agit d'un nouveau paradigme, distinct de l'intégration. Par exemple, cette définition issue d'un acteur politico-administratif montre qu'il considère l'inclusion comme une philosophie :

C'est l'institution-école qui doit être inclusive dans son approche, et pas chaque situation, elle peut être traitée de manière différente. C'est plus une philosophie globale dans laquelle on déploie cette philosophie-là et c'est cette vision-là de manière différente, selon les besoins. (Acteur politico-administratif)

Par conséquent, il n'est pas surprenant d'entendre parler tantôt de « dispositif inclusif », tantôt « d'école inclusive ». C'est en s'intéressant plus en profondeur aux significations sous-tendant ces deux termes que nous constatons qu'ils varient de façon notable en fonction du type d'acteurs interrogés. L'exemple le plus frappant concerne la place des écoles spécialisées. Les acteurs politico-administratifs les incluent dans leur description, comme l'illustre cette citation :

On a des enfants, effectivement, pour lesquels l'intégration est la meilleure réponse possible parce que l'inclusion serait source de souffrance pour eux, pour les adultes qui les encadrent, pour tout le monde. Et il y en a d'autres pour lesquels l'inclusion est la bonne réponse. (Acteur politico-administratif)

Du côté des militants, s'ils n'excluent pas de façon unanime les écoles spécialisées, ils estiment qu'elles devraient uniquement être proposées pour des cas rares, comme le recommandent d'ailleurs certains chercheurs, tels que Tremblay (2020). Pour illustrer nos propos, voici la définition d'un militant :

Alors, je pense sur le site [de l'État de Genève], oui, les écoles spécialisées font partie du concept de l'école inclusive. Mais moi je ne vois pas l'école inclusive comme ayant une ségrégation comme ça, parce que du coup ce n'est pas du tout inclusif. Ce n'est même pas intégratif en l'occurrence. C'est de l'enseignement séparé. (Militant associatif)

Les définitions proposées par les acteurs politico-administratifs conduisent à considérer les écoles spécialisées comme faisant partie intégrante de l'école inclusive, dans la mesure où elles répondent aux besoins spécifiques de certains élèves, ce qui est en contradiction avec le référentiel de l'école inclusive défendu par l'UNESCO. Il existe donc des divergences de points de vue et de référentiels entre les deux catégories d'acteurs, les militants critiquant la conception des acteurs politico-administratifs et la mise en œuvre effective de l'école inclusive.

Ensuite, en analysant le rapport des acteurs aux valeurs de l'école inclusive, il apparaît au premier abord une adhésion commune à ces dernières. Aucune des personnes interviewées ne s'est explicitement positionnée contre le paradigme inclusif. Au contraire, toutes affirment un attachement de principe fort à celui-ci. Cependant, l'intérêt de certains acteurs qui optent pour une prise en charge médicale et assistée des élèves ayant des BEP, liée à l'approche intégrative, présagent que le consensus autour des valeurs défendues n'est que superficiel. À nouveau, si les mots sont les mêmes, leur sens ne recouvre pas les mêmes réalités. En effet, si la majorité des deux groupes semble être convaincue de prôner —

conformément aux principes de l'école inclusive — une prise en charge cognitive et humaniste, certains interviewés défendent aussi (consciemment ou non) le modèle intégratif, lorsqu'ils disent qu'il n'est pas pertinent de mettre dans l'école ordinaire certains enfants :

C'est qu'on voit qu'il faut soutenir le plus possible toutes les solutions intégratives, toutes les approches très inclusives, mais qui a des moments où on a besoin de certaines écoles en site propre parce qu'on a des élèves avec des très grands besoins quand même, des élèves qui sont avec des déficiences intellectuelles importantes avec des troubles du spectre autistique, avec des conséquences fortes quand même sur leur développement et du coup, [...] et qui ne pourrait pas du tout vivre dans un établissement avec plusieurs centaines d'élèves, ça ne répondrait pas du tout à leurs besoins [...]. (Acteur politico-administratif)

Ainsi, bien que l'inclusion soit présentée comme une valeur importante, l'idée qui «l'emporte» est que les écoles spécialisées restent nécessaires pour certains élèves, comme si l'organisation de l'école ou les spécificités des élèves ne leur permettaient pas d'être scolarisés avec la majorité des élèves de leur âge. Dans ces propos, nous voyons bien que la prise en charge médicale et assistée peut être justifiée pour certains élèves, en insistant sur la prise en compte de leurs besoins, sans pour autant critiquer les valeurs de l'inclusion.

En revanche, la tendance s'inverse chez les militants : toutes et tous portent les valeurs de l'école inclusive, même si une minorité soutient aussi la prise en charge médicale et assistée. En effet, les idées évoquées dans ce groupe s'appuient avant tout sur un référentiel basé sur les droits, comme l'illustrent ces citations :

Donc en ce qui concerne aussi le droit à la formation en matière d'école, c'est quelque chose de clair. Il y a un autre élément qui est dans ce même esprit, un autre moment fort, c'est la Déclaration de Salamanque. Elle annonce un changement de paradigme que tout enfant handicapé est un enfant, étant un enfant, c'est un élève, donc un jeune en situation de handicap est un élève. (Militant associatif)

Ces élèves particuliers, on doit les voir comme des élèves qui ont les mêmes droits et les mêmes, comment dirais-je qui ont les mêmes droits et les mêmes — pas capacités parce qu'ils n'ont pas tous les mêmes capacités — mais leur légitimité à être d'emblée avec les autres classes de quartier, par exemple, avec un soutien approprié par rapport à leurs besoins particuliers, bah voilà cette légitimité-là, c'est ce que devrait prôner l'école inclusive, c'est-à-dire qu'on ne doit plus les voir comme des gens qu'on essaie de ramener [...], mais qu'ils soient déjà vus comme faisant partie de la population d'une classe, la population d'une communauté, etc. (Militant associatif).

Par ailleurs, des arguments liés aux bénéfices de cette prise en charge cognitive et humaniste sont mis en avant. Il est notamment dit qu'elle permettrait d'améliorer la société en la rendant plus inclusive à travers le développement, à l'école, de compétences transversales :

Et la citoyenneté inclusive, elle doit reposer sur le respect des différences, sur l'idée que la dignité humaine est la valeur suprême et qu'il n'y a pas de dignité si on est exclu, si on est marginalisé, si on ne peut pas avoir une vraie existence sociale, si on n'est pas reconnu par la société dans son ensemble [...]. (Acteur politico-administratif)

Qu'en est-il de la définition du public de l'école inclusive ? Concerne-t-elle tous les élèves ou est-elle associée principalement aux élèves en situation de handicap ? L'analyse des discours montre que les entrepreneurs de cause portent davantage leur attention sur les élèves en situation de handicap, tandis que les autorités politiques et administratives s'attardent plus sur l'aspect global de l'école inclusive, comme l'illustrent ces deux citations :

Tous les enfants ont le droit en principe à l'école ordinaire. Tous, y compris les handicapés.

Après c'est la forme du handicap qui va peut-être limiter la possibilité, la capacité finalement de l'école de recevoir ou des professeurs d'assumer parce que je pense que c'est aussi une tâche qui est demandée aux professionnels mais qui n'est pas forcément évidente. (Acteur politico-administratif)

Alors en fait, ma vision de l'école inclusive, c'est, idéalement, c'est d'inclure tous... Quand on parle d'école inclusive, on parle d'élèves à besoins spécifiques parce qu'au DIP, l'école inclusive ça peut aussi être, par exemple, la question des migrations, la question des élèves qui sont en sport arts études. C'est pour ça que je précise. Il y a trois axes au DIP. Et puis, c'est plutôt sur l'axe des élèves à besoins spécifiques. (Militant associatif)

À travers ces discours, nous voyons que le terme BEP est utilisé à la fois pour parler d'une large palette d'élèves et pour désigner des élèves en situation de handicap. Au-delà de la difficulté à saisir quelle population cible l'école inclusive, en fonction de quelles caractéristiques, il est encore plus difficile de déceler les raisons qui pourraient justifier la présence ou le retrait de certaines catégories d'élèves dans les classes ordinaires. Ce qui est certain, c'est que ces représentations révèlent que les visions des modèles pédagogiques ne sont pas les mêmes pour chaque acteur ainsi que l'idée qu'ils se font de l'école inclusive. En effet, les extraits choisis mettent en évidence l'ambiguïté entourant la définition de l'inclusion, les valeurs qu'elle véhicule et les élèves qu'elle englobe dans cette action publique. Premièrement, le concept d'inclusion, pourtant complexe, est décrit de manière succincte par tous, ce qui rend difficile la saisie de sa signification. Deuxièmement, il apparaît que des divergences sur ses différents aspects sont présentes, intra et inter-groupes. Si certains militants affirment que les acteurs politico-administratifs ne discutent pas d'inclusion, une minorité parmi eux s'accorde avec ces derniers en ce qui concerne le maintien des écoles spécialisées et une prise en charge médicale et assistée. Ainsi, le consensus parvient à se construire en affirmant unanimement adhérer aux valeurs de l'école inclusive et en mettant l'accent sur deux idées : l'école inclusive concerne *tous* les élèves et elle tient à considérer leurs *besoins spécifiques*. De ce fait, comme la plupart des élèves sont effectivement scolarisés dans les écoles régulières, il est possible de dire qu'on tend vers une école inclusive. Par ailleurs, en soulignant l'importance de répondre aux *besoins* des élèves (ce qui compte pour les militants), cela confère une certaine légitimité à la présence des écoles spécialisées dans ce contexte.

Discussion : le flou comme outil de consensus

L'éducation inclusive est un enjeu fort pour l'école de demain. Il s'agit d'une politique d'équité qui nécessite une refonte complète des institutions, des principes sur lesquels elles sont construites et du rôle des acteurs qui y participent. Nous avons montré la nature du travail symbolique opéré par les entrepreneurs de cause pour promouvoir l'inclusion comme nouveau référentiel d'action publique en éducation à Genève. Il ressort pourtant de nos analyses que la définition même de l'école inclusive, ce qu'elle recouvre concrètement et la forme qu'elle pourrait prendre dans le contexte genevois, garde, dans l'esprit des acteurs politico-administratifs, certaines ambiguïtés. Cela concerne la frontière entre inclusion et intégration, ainsi que le public cible concerné et la nature de l'action à entreprendre pour rendre l'école genevoise inclusive. Nous pourrions considérer ces ambiguïtés comme un problème lié à la mésinterprétation du référentiel inclusif. Nous préférons pourtant une autre interprétation, plus ancrée dans une interrogation sur la traduction au sein de l'action publique du référentiel inclusif.

Plus qu'une mésinterprétation du référentiel inclusif, il s'agit d'une réinterprétation de ce référentiel par les acteurs politico-administratifs qui se doivent d'adapter le concept à la réalité concrète du système éducatif genevois. Comme Dubois (1999) l'a montré à propos des politiques culturelles en France, ou Pons (2010) pour l'évaluation des politiques éducatives, ce processus d'« institutionnalisation du flou » permet de résoudre une contradiction entre la réalité d'une situation et les aspirations de certains acteurs collectifs. Au regard de la nature du système éducatif genevois, essentiellement structuré autour d'une conception ségrégative de l'enseignement, le référentiel inclusif est retravaillé, repensé et traduit de façon à pouvoir s'insérer non seulement dans un système éducatif qui propose dès la fin de l'enseignement primaire trois filières hiérarchisées et en grande partie étanches pour les élèves en fonction de leur niveau d'apprentissage mesuré par des notes, mais qui comporte aussi des structures

ségrégatives de scolarisation des élèves à BEP. En l'occurrence, l'Office médico pédagogique (OMP) a un poids très fort dans le système genevois (von Plessen et Lanners, 2023), définissant en grande partie le destin scolaire de la plupart des élèves à besoin éducatifs particuliers (Wettstein, *et al.*, 2023), scolarisés dans des structures à part. La dépendance de sentier est donc ici très forte. Dans un tel contexte, la façon dont les acteurs politiques s'emparent et transforment le référentiel inclusif montre les nécessaires métamorphoses discursives et notionnelles pour construire un consensus politique. Dans le cas étudié ici, en effet, le flou conceptuel entretenu autour du référentiel inclusif est un outil permettant un consensus entre des forces sociales et politiques aux conceptions très éloignées de ce qu'est et doit être une école juste.

Références

- Becker, H. (2012). *Outsiders*. Paris, Métailié.
- Buisson-Fenet, H., Rey, O. (dir.). (2018). *Inclure le handicap, recomposer l'école ?* ENS éditions.
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948-),* 36, 169-208.
- Charmillot, S. et Felouzis, G. (2020). Modes of Grouping Students, Segregation and Educational Inequalities. A Longitudinal Analysis of a Cohort of Students in Switzerland. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,* 18(4), 31-56.
- Caraglio, M. (2019). Chapitre II. L'éducation inclusive : une dynamique internationale. Dans M. Caraglio (dir.), *Les élèves en situation de handicap* (p. 37-56). Presses Universitaires de France.
- Draelants, H. et Revaz, S. (2022). *L'évidence des faits : la politique des preuves en éducation*. PUF.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Belin
- Ebersold, S., Plaisance, E. et Zander, C. (2016). École inclusive pour les élèves en situation de handicap. Accessibilité, réussite scolaire et parcours individuels. [Rapport de recherche] Conseil national d'évaluation du système scolaire-Cnesco, Conférence de comparaisons internationales.
- Felouzis, G. et Charmillot, S. (2014). *Les enquêtes PISA. Que sais-je ?*
- Felouzis, G., Charmillot, S. et Fouquet-Chauprade, B. (2013). Comment organiser l'enseignement secondaire obligatoire ? Une politique publique et son analyse dans le canton de Genève. *Swiss Journal of Sociology/Schweizerische Zeitschrift für Soziologie,* 39(2).
- Garnier, B., Derouet, J. L. et Malet, R. (dir.). (2022). *Sociétés inclusives et reconnaissance des diversités : Le nouveau défi des politiques d'éducation*. Presses universitaires de Rennes.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique de l'action publique*. Armand Colin.
- Lebossé, C. (2017). *Pour une école riche de tous ses élèves: s'adapter à la diversité des élèves, de la maternelle à la 5e année du secondaire*. Conseil supérieur de l'éducation (CSE)
- Lapeyre, M. (2005). L'école inclusive peut-elle réussir là où l'intégration échoue ? *Reliance,* (2), 36-42.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2018). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin
- LeVasseur, L. (2018). L'école québécoise et la gestion de la diversité des élèves : mesures d'intégration et tensions au sein de la division du travail éducatif. *Raisons éducatives,* (1), 173-191.
- Maroy, C. (2018). Nouvelles figures du « social » et reconfigurations de la normativité scolaire 1. *Raisons éducatives,* (1), 277-294.
- Maroy, C. et Pons, X. (2021). Re-conceptualising education policy trajectories in a globalised world: lessons from a multi-level comparison of accountability in France and Quebec. *Comparative Education,* 57(4), 560-578.
- Organisation de coopération et de développement économiques. (1995). *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 1995 Numéro 1*. https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v1995-1-fr

- Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture. (1994, 7-10 juin). *Déclaration de Salamanque et cadre d'action sur les besoins éducatifs spéciaux*. Conférence mondiale sur l'éducation et les besoins éducatifs spéciaux : Accès et qualité. Salamanque, Espagne.
- Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture. (2009). *Cadre de l'UNESCO pour les statistiques culturelles CSC 2009*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190909?posInSet=1&queryId=48378c15-6e54-415c-8689-6908b35af21f>
- Revaz, S. (2020). *Réformer l'école dans un contexte de démocratie directe : regards croisés sur trois réformes de l'enseignement secondaire obligatoire en Suisse romande*. [Thèse de doctorat, Université de Genève] <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:137426>
- Thomazet, S. (2006). De l'intégration à l'inclusion. Une nouvelle étape dans l'ouverture de l'école aux différences. *Le Français aujourd'hui*, (1), 19-2.
- Thomazet, S. (2012). Du handicap aux besoins éducatifs particuliers. *Le français aujourd'hui*, (2), 11-17.
- Tremblay, P. (2020). *École inclusive. Conditions et applications*. L'Harmattan.
- von Plessen, K., et Lanners, R. (2023). *Analyse sur l'organisation des prestations de pédopsychiatrie, psychologie scolaire et pédagogie spécialisée du canton de Genève*.
- Wahl, B. (2001). L'intégration scolaire, une chance pour tous les enfants. *Enfances & PSY*, (4), 8-12.
- Wettstein, J., Valarino, I., Mouad, R. et Dutrévis, M. (2023). *Indicateurs de la pédagogie spécialisée - Édition 2023*. Service de la recherche en éducation.