Swiss Journal of Sociology, 53 (1), 2027, 1–23

Que cherchent à faire les politiques éducatives ? Les instruments d'action publique comme révélateurs des finalités politiques d'une réforme

Barbara Fouquet-Chauprade* et Mélanie Savioz*

Résumé : Cet article analyse l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée en tant qu'instrument d'action publique. Nous postulons que l'analyse des instruments tels qu'ils se sont déployés et traduits au niveau du canton de Genève sont un bon indicateur des finalités de la politique. Nous montrons que la mise en œuvre au niveau local engendre des formes d'hybridations relevant de la dépendance au sentier. Nous montrons également que le caractère peu contraignant et flou des instruments aboutit à des modes d'organisation scolaire parfois éloignés du référentiel d'intégration qu'ils prétendent promouvoir.

Mots-clés : Instrument d'action publique, mise en œuvre, hybridation, dépendance au sentier, référentiel d'action publique

What Are Education Policies Aimed At ? Policy Instruments as Indicators of the Policy's Objectives of a Reform

Abstract: This article analyzes the Intercantonal Agreement on Collaboration in the Field of Special Needs Education as a public policy instrument. We argue that analyzing these instruments as they have been deployed and applied at cantonal level in Geneva provides a good indicator of the policy's objectives. Our findings show that local implementation generates forms of hybridization resulting from path dependency. We also demonstrate that the non-binding and vague nature of these instruments leads to school organization models that are sometimes misaligned with, or even contrary to, the integration framework they claim to promote.

Keywords: Policy instrument, implementation, hybridization, path dependency, frame of reference for public action

Was bezwecken Bildungspolitiken ? Politikinstrumente als Indikatoren für die politischen Zielsetzungen einer Reform

Zusammenfassung: Dieser Artikel analysiert das Interkantonale Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik als Instrument des öffentlichen Handelns. Wir gehen davon aus, dass die Analyse der Instrumente, wie sie auf Ebene des Kantons Genf umgesetzt und konkretisiert wurden, ein guter Indikator für die Zielsetzungen der Politik ist. Wir zeigen, dass die Umsetzung auf lokaler Ebene zu Hybridisierungsformen führt, die mit Pfadabhängigkeit zusammenhängen. Zudem zeigen wir, dass der wenig verbindliche und vage Charakter der Instrumente zu schulorganisatorischen Modellen führt, die mitunter vom angestrebten Integrationsreferenzrahmen abweichen oder diesem sogar widersprechen.

Schlüsselwörter: Politikinstrument, Umsetzung, Hybridisierung, Pfadabhängigkeit, Referenzrahmen für öffentliches Handeln

* Université de Genève, Groupe d'analyse des politiques éducatives (GGAPE), barbara.fouquet-chauprade@unige.ch, melanie.savioz@unige.ch.

DOI 10.26034/cm.sjs.2027.7196
© 2026. This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 License. (CC BY-NC-ND 4.0)

1 Introduction

Le 1er janvier 2011, l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (AICPS) entre en vigueur en Suisse. Moment suffisamment rare pour qu'il soit souligné, il s'agit d'impulser dans ce pays fédéraliste une politique éducative décidée au niveau intercantonal dans les cantons signataires. Seize cantons sur vingt-six décident de déléguer une part de leur prérogative éducative à un niveau décisionnel supérieur. L'objectif énoncé est celui de la nécessité de développer des politiques éducatives cantonales *intégratives*[1] à destination des élèves à besoins éducatifs particuliers (BEP)[2] dans le but de lutter contre les inégalités. Nous proposons de saisir cette politique à partir de ses instruments d'action publique. Ceux-ci sont définis par Lascoumes et Le Galès (2004) comme des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui incarnent une conception concrète du rapport entre la politique et la société. Un instrument « organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13). Autrement dit, l'approche par les instruments incite à saisir l'action publique dans sa matérialité et encourage une nouvelle lecture des décisions politiques (Lascoumes & Simard, 2011).

Nous nous centrons sur une réflexion portant sur la cohérence (ou l'incohérence) entre les intentions affichées de cette politique et les instruments élaborés pour leur mise en œuvre. Il s'agit donc de questionner l'écart entre ce qu'elle dit faire (au niveau national et cantonal) et ce qu'elle cherche à faire réellement (au niveau cantonal), en saisissant les dynamiques d'appropriation et de réinterprétation. Précisons d'emblée que l'objectif du présent travail est celui de produire une analyse de l'action publique centrée sur sa dimension discursive et instrumentale. Il ne s'agit ni d'observer les acteurs de terrain ni les dispositifs mis en œuvre, mais d'analyser, à partir de matériaux documentaires, la production d'instruments élaborés en amont. Pour saisir les dynamiques d'appropriation locale et après avoir étudié le niveau intercantonal, nous prendrons l'exemple de la mise en œuvre et de la traduction de ces instruments dans le canton de Genève. Nous postulons que l'analyse des instruments tels qu'ils se sont déployés, c'est-à-dire la façon dont ils ont été traduits au niveau cantonal, est un bon indicateur des finalités de la politique. In fine, nous démontrerons que l'argument de l'intégration scolaire, énoncé en préalable de l'accord intercantonal, n'a pas concrètement fait l'objet d'un outillage qui aurait permis d'atteindre ce but. L'analyse des instruments montre au contraire que cette

1 Le terme est volontairement mis ici en italique pour indiquer que nous utilisons celui d'intégration alors consacré au moment de la signature de l'accord. L'analyse montrera que la première apparition du mot d'inclusion sera beaucoup plus tardive et apparait au niveau cantonal (pas d'occurrence au niveau intercantonal).

2 La notion « besoins éducatifs particuliers » découle de l'expression anglo-saxonne « special educational needs » selon laquelle toutes les personnes peuvent, un jour ou l'autre, entrer dans cette catégorie (Baudont, 2024).

politique visait principalement une forme d'harmonisation de façade davantage que la promotion de l'intégration dans les cantons signataires.

L'analyse poursuit deux objectifs principaux. Le premier est empirique ; nous cherchons à mieux comprendre la façon dont une politique éducative se construit au niveau intercantonal et comment elle est traduite au niveau cantonal. Le second est théorique et a des implications méthodologiques puisqu'il consiste à analyser la mise en œuvre d'une politique éducative à partir d'une analyse instrumentale. L'analyse du concordat de pédagogie spécialisée est un terrain privilégié pour mener à bien cette réflexion, même si, à l'heure où nous écrivons ces lignes, la problématique autour de la scolarisation des élèves à BEP a évolué, passant de référentiels intégratifs à celui de l'inclusion (Kronenberg, 2021) aujourd'hui consacré[3] (elle-même sujette à questionnement, voir Bovey et al., 2025). Les buts de ce travail sont donc moins ceux de comprendre la forme, la nature ou la mise en œuvre des dispositifs intégratifs (et encore moins inclusifs, ce qui serait un anachronisme) et leur décalage aux conceptions politiques que de raisonner théoriquement sur la façon d'analyser l'action publique à partir de ses instruments.

2 Sociologie de l'action publique et analyse instrumentale, un cadre théorique d'analyse des réformes éducatives

Le contexte dans lequel se déroule la séquence d'action publique que nous analysons est celui de l'émergence du référentiel intégratif. Il nécessitait un véritable renversement de logique et en ce sens, de profonds bouleversements des fondements du système éducatif suisse puisqu'il s'agissait de scolariser ensemble des élèves jusqu'alors séparés dans des écoles différentes, c'est-à-dire de passer d'une situation de ségrégation à une forme d'intégration scolaire impliquant de profonds changements institutionnels, de pratiques et de représentations.

2.1 Référentiels et instruments d'action publique

Les référentiels d'action publique en tant que cadres cognitifs et normatifs (Muller, 2005) donnent sens au réel et prescrivent certaines façons de penser un problème public et ses éventuelles solutions. Les référentiels reposent sur quatre dimensions fondamentales : les valeurs, les normes (les principes d'action), les algorithmes et les images.

Une manière d'analyser l'actualisation de ces référentiels dans les réformes éducatives consiste à s'intéresser à l'instrumentation des politiques, lesquelles s'ins-

3 Depuis les années 1990, la diffusion du référentiel inclusif tend à se développer fortement. Il correspond au passage du modèle d'éducation spéciale qui privilégie la séparation des élèves à celui d'une « éducation pour tous » qui promeut la fin de la séparation des élèves à besoins éducatifs particuliers (Plaisance et al., 2007).

crivent fréquemment, de manière explicite, dans une logique de lutte contre les inégalités scolaires. Comme le soulignent Noël et al. (2019, p. 685), « les politiques éducatives constituent ainsi le miroir des évolutions sociales, au même titre qu'elles les soutiennent, les développent ou encore les refusent ». Toutefois, les discours contemporains relatifs à ces politiques de lutte contre les inégalités entrent souvent en tension avec leurs effets concrets : nombre d'entre elles ont été jugées peu efficaces, voire génératrices d'effets pervers. Le « fossé entre l'objectif affiché et les résultats controversés obtenus » tiennent pour Merle à ce que ces réformes mettent en œuvre des « réformes parfois sans rapport avec cet idéal, voire contraire à lui » (Merle, 2017, p. 85). Nous pensons qu'il est possible de comprendre l'échec d'un certain nombre de ces politiques à partir de l'analyse de l'inadéquation des instruments aux buts visés.

Buisson-Fenet et ses collègues (2022) proposent d'analyser les politiques éducatives à partir de leurs instruments, suggérant même d'ajouter un quatrième i aux « Trois I » (Palier & Surel, 2005) celui des *instruments.* Cela place la question et l'analyse des instruments au cœur de l'action publique, leur conférant un poids tout aussi important que celui des Idées, des Institutions et des Intérêts. Buisson-Fenet et al. (2022) proposent ainsi une analyse instrumentaliste qui permet de comprendre sur quels référentiels sont construites ces politiques et comment elles sont mises en œuvre. Or, si les instruments reposent sur les référentiels circulants, ceux-ci peuvent être divergents ou non cumulatifs. On peut ainsi observer des référentiels globaux (les représentations générales du monde, par exemple celui de l'inclusion sociale) qui ne recouvrent que partiellement les référentiels sectoriels qui s'appliquent à des domaines particuliers (celui de l'école ou celui de la profession enseignante par exemple). Cela contribue à expliquer la coexistence de deux logiques : celle qui consiste à penser la nécessité de l'inclusion des personnes en situation de handicap de façon générale, en principe, alors que certaines professions peuvent soutenir dans le même temps et de façon contradictoire un référentiel divergent légitimant des situations de séparation des élèves. Ainsi, les systèmes éducatifs et les politiques scolaires sont-ils traversés par des référentiels divergents voire contradictoires (Maroy, 2018).

2.2 La mise en œuvre des politiques éducatives

L'analyse par les instruments permet en quelque sorte de dépasser le constat d'un découplage ou d'un couplage flou (Weick, 1976) des politiques entre leur conception et leur mise en œuvre effective en ne considérant plus, comme c'est souvent le cas, les instruments comme neutres et simplement « techniques ». Certains auteurs vont même jusqu'à considérer que « le rôle des instruments dans le changement institutionnel consiste à leur conférer un rôle qui leur est propre, une forme d'autonomie qui les rend opérateurs de certaines dynamiques. D'alibis, les instruments deviennent hégémoniques en définissant par eux-mêmes les problèmes à résoudre » (Buisson-Fenet et al., 2022, p. 15).

La mise en œuvre des politiques éducatives est habituellement comprise comme « un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales » (Mégie, 2019). Cette confrontation ne prend toutefois pas la forme d'une simple application mécanique, car la mise en œuvre d'une politique publique implique un travail d'interprétation et de traduction des prescriptions, réalisé par une pluralité d'acteurs situés à différents niveaux institutionnels. Ce travail d'interprétation et de traduction explique les décalages fréquents entre la décision et sa mise en œuvre, décalages qui peuvent tenir à la fois à des ambiguïtés ou tensions internes au contenu de la décision, à des ressources inégales, à des contraintes organisationnelles, ainsi qu'aux configurations locales dans lesquelles la politique doit prendre forme. Selon Hassenteufel (2011), plusieurs facteurs expliquent ce décalage, dont le contenu lui-même de la décision ou le contexte de la mise en œuvre. Dans cette perspective, le découplage (ou couplage flou) renvoie moins à une défaillance qu'à une propriété ordinaire des politiques publiques, dans la mesure où l'action publique se stabilise précisément à travers ces ajustements, reformulations et compromis. Le découplage étant fréquent, il ne devrait pas être considéré comme un signe de l'échec d'une politique. En revanche cela questionne la capacité de changement des systèmes éducatifs. On peut considérer la réussite d'une réforme à partir de trois critères qui concourent au changement : sa légitimité, son effectivité et son efficacité (Maroy et al., 2022). L'effectivité signifie que la réforme doit être réellement et effectivement mise en œuvre, selon cette acception, on intègre que celle-ci sera nécessairement traduite et transformée lors de la phase de mise en œuvre. Cela questionne la capacité de changement du système éducatif qui se caractérise par deux mécanismes parfois contradictoires : d'abord, on sait que le changement est incrémental (Draelants & Revaz, 2022) et s'étale donc sur un temps long (voir la « politique des petits pas », (Pons, 2010)) et ensuite par des dépendances au sentier (Palier & Surel, 2005) qui peuvent ralentir (voire empêcher) le changement.

2.3 Questions de recherche

Nous questionnons donc la façon dont les référentiels intégratifs se traduisent localement dans les législations et les instruments élaborés au niveau intercantonal puis cantonal. Ces traductions de référentiel, comme pour tout autre référentiel global, sont dépendantes des réalités locales. Elles viennent s'hybrider à l'existant, à l'organisation et aux structures, aux pratiques et aux routines, elles sont en effet dépendantes au contexte (Maroy et al., 2022).

Nous développons donc une réflexion sur la façon dont s'est conçue et déployée une politique éducative majeure sur la période récente en Suisse dans le but d'organiser et d'harmoniser la scolarisation des élèves à BEP. L'organisation fédéraliste nous permet de questionner la traduction des instruments dans le cadre

de la mise en œuvre locale de la politique. Nous nous interrogeons ainsi sur ce que vise réellement cette politique : quel problème souhaite-t-elle résoudre ? Sur quels référentiels s'appuient-elles réellement ? Comment se met-elle en œuvre localement et avec quel but poursuivi ? C'est à partir d'une analyse instrumentale que nous proposons d'analyser la politique intercantonale de pédagogie spécialisée en Suisse, faisant l'hypothèse que c'est une façon complémentaire de comprendre l'action publique.

3 Données et méthodologie

3.1 Données mobilisées

Pour répondre à nos questions, nous avons analysé un corpus constitué de deux ensembles de textes institutionnels et normatifs. Le premier regroupe ce que nous définissons comme les instruments d'action publique : la loi et les trois instruments (1. une *terminologie uniforme*, 2. des *standards de qualité* et 3. un *instrument standardisé d'évaluation des besoins des élèves* qui sont définis ci-dessous) au niveau intercantonal et au niveau cantonal. Ensuite, un deuxième ensemble est constitué de la documentation publique accessible rendant compte des débats et des discours produits lors de la préparation ou de l'adoption des décisions. L'annexe 1 répertorie l'ensemble des textes analysés en tant que corpus documentaire aux deux niveaux : le premier concerne la mise en ligne de documents par la CDIP. Le second concerne des rapports et des transcriptions du conseil d'État et du Grand Conseil genevois[4].

3.2 Objectifs de l'analyse discursive et instrumentale de l'action publique

Rappelons qu'en Suisse, les politiques scolaires sont habituellement des prérogatives cantonales et rares sont les politiques éducatives définies au niveau intercantonal ou fédéral.

Cette politique s'inscrit dans le cadre de la « loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) » (Confédération suisse, 2002). Elle vise, à travers la signature d'un concordat à permettre aux cantons signataires de respecter leurs obligations découlant de cette loi en se donnant trois buts : a. définir une offre de base pour les élèves à BEP ; b. promouvoir l'intégration de ces enfants et de ces jeunes dans l'école ordinaire, et c. utiliser des outils communs. Dans ce cadre, nous nous questionnons sur la capacité des instruments définis par cette politique à atteindre de tels objectifs.

Le présent travail repose sur une analyse discursive de l'action publique, fondée sur l'hypothèse que les textes et discours produits dans les espaces institutionnels et politiques contribuent au cadrage cognitif et normatif de l'action. Ces productions

4 L'ensemble des documents cités et analysés figure également dans la liste de références de l'article.

encadrent les représentations des problèmes, des publics et des solutions légitimes. Pour mener à bien une telle analyse nous avons procédé à une analyse documentaire. Ce type d'approche ne permet pas d'observer les pratiques effectives ni d'analyser les écarts entre prescriptions et mises en œuvre. Elle ne vise donc pas à documenter les difficultés concrètes de mise en œuvre des politiques, notamment en matière d'intégration (au moment que nous étudions), mais à éclairer les cadres qui orientent et conditionnent ces mises en œuvre. Ou, pour le dire autrement, la mise en œuvre analysée ici ne renvoie pas aux pratiques de terrain, mais à un processus de traduction instrumentale, par lequel des textes intercantonaux sont reconfigurés dans des instruments cantonaux (Lascoumes & Simard, 2011). Ainsi, ces sources ont été mobilisées afin d'examiner la conception des cadres réglementaires, des instruments d'action publique et des orientations politiques dans le domaine de la pédagogie spécialisée de l'échelon intercantonal à l'échelon cantonal, en prenant l'exemple du canton de Genève.

3.3 Analyse des données

Notre démarche s'inscrit dans une analyse qualitative de contenu. Il s'est agi de mettre en œuvre une analyse empirique et méthodologiquement contrôlée des textes, reposant sur une procédure systématique, guidée par des règles et organisée en étapes successives au sens de Mayring (2000). Comme le préconise cette approche, nous avons procédé à une analyse intra-documentaire puis inter-documentaire afin d'identifier les thèmes récurrents, les catégories d'action publique mobilisées ainsi que les continuités, ruptures et déplacements entre les différents documents.

L'analyse documentaire s'est déployée en deux temps complémentaires. Dans un premier temps, nous avons effectué une analyse intra-documentaire pour chaque texte, en portant une attention particulière à la structure interne des documents, à la récurrence de certains termes et à l'articulation des discours. Cette phase visait à faire émerger les thèmes les plus structurants, les questionnements, les justifications avancées et les catégories d'action mobilisées. Elle a permis de dégager les logiques dominantes à l'œuvre dans chacun des documents pris isolément.

Dans un second temps, une analyse inter-documentaire a été conduite, en croisant les résultats précédents pour identifier les continuités, les ruptures, les tensions et les déplacements dans les discours et les dispositifs au fil du temps et entre les différents niveaux institutionnels.

Au-delà de l'identification des thèmes centraux, cette analyse croisée des documents a également permis de resituer les décisions et les instruments mobilisés dans leur contexte socio-historique. Elle a d'abord mis en lumière les dynamiques intercantonales à l'œuvre, notamment en lien avec les réformes coordonnées au niveau de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Puis, en affinant l'analyse au niveau du canton de Genève, elle a permis de saisir comment ces dynamiques nationales ou supra-cantonales sont interprétées,

négociées et parfois réappropriées à l'échelle locale, en fonction des spécificités sociales, politiques et institutionnelles du canton.

L'ensemble des instruments a été analysé aux deux niveaux. Les résultats présentés ici sont ceux issus de l'analyse des instruments au niveau intercantonal alors qu'au niveau de Genève, nous avons centré notre propos sur les résultats qui concernent le précis terminologique, l'un des instruments, car il est apparu que c'était celui qui se prêtait le mieux à l'analyse documentaire. L'analyse de la traduction de la Procédure d'évaluation standardisée (PES ; CDIP, 2007f) est par exemple difficile sans prise en compte de sa réception sur le terrain. À l'inverse, l'analyse documentaire permet d'analyser la façon dont l'instrument est particulièrement propice à la compréhension des difficultés de traduction et d'interprétation du passage d'un niveau à l'autre. De plus, la terminologie développée dans le contexte genevois, du fait qu'elle constitue un instrument structurant de cadrage cognitif et normatif, participe à la définition des catégories légitimes de l'action publique et des publics concernés.

Notre approche privilégie donc une analyse comparatiste à deux niveaux (intercantonal d'une part et cantonal de l'autre). Au niveau intercantonal, nous avons questionné l'élaboration de l'AICPS en analysant ses instruments. Les commentaires des dispositions ont été particulièrement utiles pour extraire des discussions menées lors de la consultation des cantons pour l'élaboration de l'accord. Pour le canton de Genève, les rapports de commission en lien avec les projets de loi ont permis de comprendre l'appropriation et la réinterprétation par le législateur des finalités de l'AICPS, en les mettant en perspective avec le niveau intercantonal.

Même si les cantons gardent leurs prérogatives en matière d'éducation, l'analyse des travaux de la CDIP en lien avec l'AICPS permettent de comprendre comment cette politique a été conçue et comment elle a été appréhendée au niveau intercantonal et au niveau cantonal.

4 Analyser une politique par ses instruments

4.1 Trois instruments d'action publique pour lutter contre les inégalités et promouvoir l'intégration ?

Jusqu'au 1er janvier 2008 la responsabilité de la scolarisation des « élèves handicapés » était partagée entre les cantons et l'assurance invalidité, dite AI (Confédération suisse, 1959). À la suite de l'acceptation par le peuple suisse, en novembre 2004, de la réforme de la péréquation financière et de la compensation des charges (RPT ; Confédération suisse, 2003) et de la modification de la loi sur l'AI, cette dernière ne finance plus les mesures dont elle avait la responsabilité. À la suite de ces changements législatifs, il revient donc aux cantons d'identifier les *élèves* au bénéfice de mesures

de pédagogie spécialisée, de les financer et de les mettre en œuvre. Cela traduit bien le passage d'une prise en charge médicale à une prise en charge pédagogique.

Dans ce contexte, l'assemblée des directions cantonales de l'instruction publique (CDIP) décide d'élaborer un concordat de « collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée » qui est accepté en octobre 2007. Il fait suite à une vaste consultation menée en 2006 auprès des cantons et des corps intermédiaires (associations professionnelles et syndicats, associations de parents et de personnes concernées). Après l'adoption par la CDIP, les cantons signataires sont soumis à l'obligation de la mise en conformité de leurs lois cantonales dans un temps précisé dans l'accord : « [les cantons] sont chargés de développer leur propre ‹ concept de pédagogie spécialisée ›, en définissant des critères de l'offre de base et des mesures dites ‹ renforcées › (i. e. durée, intensité) » (Lanners, 2018).

L'accord stipule dès son article 1 qu'il repose sur « la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées », précisant que les cantons « promeuvent l'intégration de ces enfants et de ces jeunes dans l'école ordinaire » (art. 1, alinéa b). La CDIP rappelle ainsi que l'intégration scolaire des élèves à BEP est un « principe essentiel » du concordat : « dans la mesure du possible, les mesures intégratives doivent être préférées aux solutions séparatives (en respect du principe de proportionnalité), conformément à la loi fédérale de 2004 sur l'égalité pour les handicapés » (CDIP, 2007a, p. 3).

La CDIP élabore et fournit aux cantons trois instruments d'action publique majeurs : 1. une *terminologie* uniforme et un guide terminologique (CDIP, 2007h), 2. des *standards de qualité* pour la reconnaissance des prestataires de services dans le domaine de la pédagogie spécialisée (CDIP, 2007g) et 3. un instrument standardisé d'évaluation des besoins des élèves dit *« procédure d'évaluation standardisée »* ou PES (CDIP, 2007f). Concrètement, il s'agit de produire une terminologie commune qui doit être intégrée dans les lois cantonales, de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des élèves qui se veulent standardisées entre les cantons et qui doivent servir de base à leur orientation et, finalement, de définir des critères de qualité. L'objectif officiel de ce cadre commun pour l'éducation des élèves à BEP est de permettre aux cantons de « collaborer » dans le domaine de la pédagogie spécialisée. En signant l'AICPS, les cantons sont tenus d'adapter leur législation et d'adopter un concept cantonal de pédagogie spécialisée (CPS) qui leur permette de mettre en œuvre les nouvelles dispositions légales qui leur incombe (Guilley et al., 2023). Pourtant aucun document ni aucune intervention ne viendra préciser le but et le sens visé d'une telle collaboration : s'agit-il de collaborer dans le but de définir et de mettre en œuvre un modèle scolaire intégratif (rappelons qu'à ce moment l'émergence du concept d'inclusion n'est qu'embryonnaire) ou la collaboration vise-t-elle à rendre uniforme des situations locales qui peuvent rester contrastées ?

Cet accord pourrait donc, en première lecture, paraitre comme « mécanique » en ne cherchant qu'à réorganiser (« désenchevêtrement des tâches », comme le décrit la

CDIP dans une « brève information » (CDIP, 2007c, p. 1) le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Comme souvent, les instruments se présentent comme des outils neutres, techniques, alors qu'ils portent certaines conceptions et représentations (Buisson-Fenet et al., 2022 ; Lascoumes & Le Galès, 2004). Dans un pays fédéraliste comme la Suisse, où les prérogatives cantonales restent fortes dans le domaine éducatif, et alors que la signature de l'accord Harmos (CDIP, 2007b) avait suscité des tensions quelques années auparavant (et n'avait pas été adopté par l'ensemble des cantons), la signature de ce nouveau concordat revêt une importance particulière pour l'élaboration des politiques publiques d'éducation qui vont suivre au niveau cantonal.

4.2 Les instruments d'action publique permettent-ils la visée intégrative annoncée ?

Bien que les instruments soient présentés comme des éléments techniques et neutres, leur analyse procède de l'idée qu'ils portent des visées et des référentiels, incarnant des valeurs spécifiques. Se pose alors la question de savoir quels sont les buts visés par le concordat : à savoir si ceux énoncés (assurer la formation et la prise en charge de ces élèves et favoriser leur intégration scolaire) sont effectivement poursuivis. Lors de la consultation des cantons et des corps intermédiaires, les participants ont eu l'occasion de se prononcer sur la question de l'intégration scolaire durant la discussion générale qui précède la lecture par article :

> *Les Grisons et Zurich font remarquer, dans le contexte de l'encadrement intégratif, que ce changement de paradigme ne peut s'effectuer que si le système ordinaire est renforcé. Les Grisons sont convaincus que prendre en compte une approche systémique influencerait de façon positive la qualité du projet de concordat. Lucerne estime qu'il manque des indications concrètes sur ce qui est attendu d'une classe ordinaire fonctionnant de façon intégrative et surtout sur les ressources mises à la disposition de l'école ordinaire.* (CDIP, 2007e, p. 7)

Cet extrait met en évidence un flou, voire l'absence de contenu, concernant l'intégration des élèves à BEP. Or ce modèle nécessite un changement systémique important qui est ignoré dans cette politique et ses instruments. C'est ce qui est pointé par le canton de Lucerne et largement repris par les corps intermédiaires qui soulèvent ce flou à plusieurs reprises, à l'instar du syndicat des enseignants suisse qui prend position : « le manque d'une déclaration forte de la part de la CDIP, donnant une orientation de la politique intégrative avec ses aspects organisationnels et pédagogiques, est fortement ressenti » (CDIP, 2007e, p. 7).

Les demandes de précision à propos de la possibilité de construire une vision commune de ce qu'est l'intégration sont nombreuses de la part des associations et syndicats, des responsables politiques et des corps intermédiaires :

> *L'IG DOK (communauté d'intérêts constituée par les associations concernées) déplore l'absence d'un attachement explicite à une intégration renforcée ; Le DLV (association des logopèdes) est d'avis que la notion d'intégration doit être décrite plus clairement, notant qu'elle peut comporter différentes approches, c'est aussi ce qui est défendu par le BHS (Association professionnelle suisse de pédagogie curative et spécialisée) et la HfH (Haute école intercantonale de pédagogie curative de Zurich) font remarquer qu'il faut procéder à diverses clarifications terminologiques, il s'agit notamment de préciser quelle notion de l'intégration est portée par le texte et dans quel sens le terme « gesamter sonderpädagogischer Bereich »*[5] *est utilisé.* (CDIP, 2007e)

L'accord entre les différentes parties prenantes n'est pourtant pas total laissant apparaitre des conceptions et des attentes divergentes. Ainsi, s'il apparait que certaines associations se positionnent clairement pour l'intégration « renforcée », d'autres émettent des doutes sur sa faisabilité au risque de péjorer l'offre éducative :

> *Une association de personnes concernées et la Fédération suisse des enseignantes et enseignants estiment qu'un préalable à l'intégration est l'amélioration de la gestion de l'hétérogénéité dans les écoles ordinaires qui doit se faire avant d'intégrer des enfants et des jeunes qui jusque-là avaient bénéficié d'offres séparatives. L'ASPEA (Association suisse des psychologues pour enfants et adolescents) souligne que l'intégration des élèves présentant un handicap doit aussi tenir compte du bien-être des enfants dans la classe ordinaire et lance un avertissement contre un nivellement des performances vers le bas.* (CDIP, 2007e)

L'analyse des instruments montre que ces demandes de précision n'ont été intégrées, ni dans le concordat lui-même, ni dans le précis terminologique, la PES ou les standards de qualité pour les prestataires. Elles sont donc absentes de l'ensemble des instruments d'action publiques conçus dans le cadre de cette politique. Finalement, seul l'alinéa 3 de l'article 2 du concordat aborde la question de l'intégration en stipulant que « les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives, ceci dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de l'enfant ou du jeune concerné et en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaires » (CDIP, 2007a, art. 3, al. 2). Son commentaire associé précise que

> *la promotion de l'intégration ne peut faire fi du contexte scolaire et doit également prendre en compte les possibilités et les difficultés liées à l'organisation locale de l'établissement scolaire et aux incidences sur l'environnement (groupe-classe, personnes ressources, organisation horaire et matérielle,*

5 Expression traduite en français par les autrices par « l'ensemble du champ de la pédagogie spécialisée ».

> *problèmes techniques), de manière à éviter toute situation ingérable ou extrêmement problématique pour un établissement scolaire.* (CDIP, 2007a, art.2, al. 3.)

L'analyse du précis terminologique met en évidence l'absence de demande de changement structurel dans l'organisation scolaire des cantons. Comme l'explique une brève de la CDIP : « cette terminologie doit notamment permettre, à la suite des présents commentaires, de garantir une interprétation univoque des dispositions du concordat » (CDIP, 2007c).

Une « scolarisation intégrative » est ainsi une « intégration à temps plein ou à temps partiel de l'enfant ou du jeune à besoins éducatifs particuliers dans une classe de l'école ordinaire » (terminologie commune). Cette définition permet de regrouper des pratiques parfois fort contrastées allant d'une intégration totale à une intégration ponctuelle de quelques heures occasionnelles. Par ailleurs, notons l'usage de la catégorie « élèves handicapés » à rebours de la volonté de passer à un modèle pédagogique, ne reprenant pas le terme de BEP alors consacré (Thomazet, 2006). Cela montre que les acteurs s'inscrivent davantage dans une vision intégrative qu'inclusive qui définit le contexte sociohistorique du moment[6].

Comme le notent Hélène Buisson-Fenet et ses collègues, le travail de standardisation par les instruments « nuance l'hypothèse d'une normalisation massive des pratiques et des relations professionnelles dans le champ scolaire » (Buisson-Fenet et al., 2022, p. 7). Autrement dit, la diffusion de catégories d'action publique communes ne suffit pas à produire une normalisation des pratiques. En l'espèce, l'adoption d'une terminologie commune vise à utiliser les mêmes concepts dans l'ensemble des cantons signataires, sans pour autant conduire à une standardisation des organisations ou des modalités de scolarisation. Cette standardisation des catégories, davantage que des réalités, comporte même le risque de masquer des situations contrastées, dès lors qu'aucun véritable travail d'harmonisation des structures et des modalités de scolarisation des élèves à BEP n'est attendu.

Il apparait donc que cette politique de « collaboration » intercantonale de pédagogie spécialisée vise davantage une harmonisation législative et un usage terminologique identique qu'une uniformisation des conceptions, ou la recherche d'un consensus sur ce qui pourrait être visé par une politique d'intégration des élèves à BEP. Ils ne donnent pas non plus les outils qui pourraient permettre aux cantons de tendre vers une organisation intégrative, pourtant principe majeur que sous-tend cette politique. Celle-ci nécessiterait des transformations structurelles et systémiques importantes qui ne sont pas visées par ces instruments. On peut même faire l'hypothèse qu'en cachant des différences contextuelles très variées à travers les

6 Une seule occurrence apparait au niveau du canton de Genève à la même période. Il s'agit alors de Charles Beer, chef de département, lors de la séance au Grand Conseil pour le vote de la loi sur l'intégration des élèves « à besoins éducatifs particuliers ou handicapés » (Grand Conseil du Canton de Genève, 2008, 14 novembre). Le niveau cantonal est traité plus loin dans le texte.

cantons, la terminologie commune risque de donner l'illusion d'une transition vers un nouveau modèle d'école intégrative alors qu'elle ne peut le faire réellement sur la base des instruments qui y sont développés. En effet, les nouvelles terminologies, les standards de qualité et la PES sont tout à fait compatibles avec des contextes ségrégatifs, dès lors que l'agissement sur ces contextes relève essentiellement de la responsabilité cantonale. Quant à la collaboration, elle n'est visée qu'en creux à travers une uniformisation des termes légaux mais n'est ni justifiée ni développée dans ses aspects concrets. La question qui se pose alors est de savoir comment cette politique, qui prône une organisation locale, a été mise en œuvre au niveau cantonal à travers la traduction d'un instrument, la terminologie commune, par un canton en particulier, celui de Genève.

4.3 Analyse instrumentale de la mise en œuvre de la politique au niveau cantonal

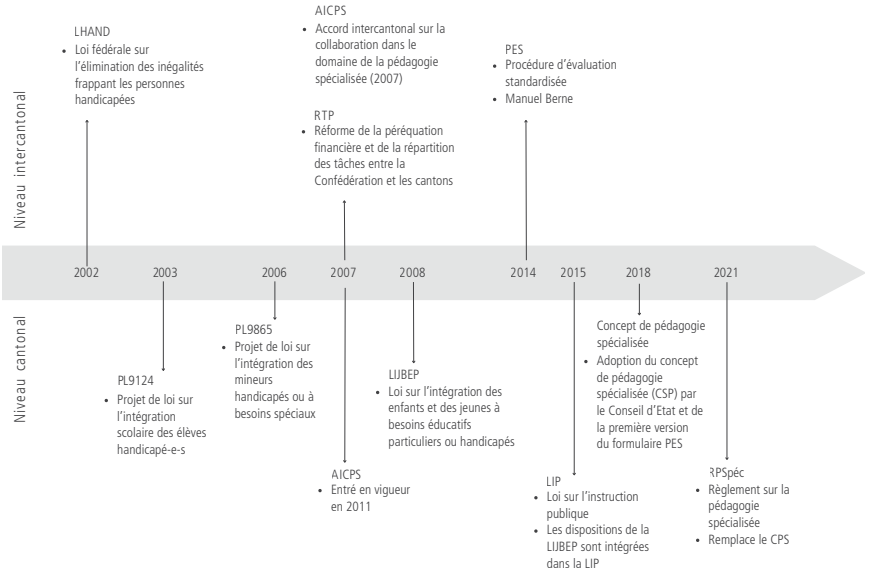
La figure 1 positionne l'adoption de différentes législations au niveau intercantonal et au niveau cantonal. Le but est de montrer comment ces deux niveaux s'articulent temporellement. Ainsi, la traduction cantonale du concordat de pédagogie spécialisée se fait à un moment particulier de l'histoire du système éducatif genevois. En 2003, soit une année avant l'adoption de la RTP au niveau fédéral, un projet de loi cantonal (PL 9124) relatif à « l'intégration des mineurs handicapés » est déposé au Grand Conseil. Ce projet est le premier à proposer de développer des solutions à l'intégration scolaire « les moins restrictives possibles » dans des structures ordinaires et dans les classes. L'exposé des motifs rappelle que

> *l'intégration scolaire consiste à permettre à un élève de fréquenter l'école ordinaire, dans un degré correspondant à sa classe d'âge afin d'effectuer des apprentissages. […] L'intégration peut nécessiter selon les besoins des aménagements » qui se justifie par le fait que « l'école est un puissant moyen de socialisation et qu'elle représente un temps important dans la vie d'un membre de la société ».* (PL 9124)

C'est donc une proposition tout à fait novatrice. Pourtant, à la demande de Charles Beer, alors directeur du Département sur l'instruction publique (DIP), les travaux en commission sont suspendus, le chef de département souhaitant voir les avancées des travaux au niveau fédéral et la décision concernant l'adoption de la RPT.

Le projet de loi revient en commission en avril 2006 avec une nouvelle version amendée et travaillée par le Conseil d'État. Compte tenu de l'ampleur des changements de la nouvelle mouture du projet de loi, la commission suggère de le présenter sous la forme d'un nouveau projet de loi. Les changements sont en effet nombreux et profonds, par exemple le nouveau projet de loi concerne « tous les domaines de la vie éducative et sociale {de l'élève} depuis la petite enfance jusqu'à la

Figure 1 Étapes de conceptions législatives en lien avec la pédagogie spécialisée, au niveau intercantonal (Suisse) et du canton de Genève



formation professionnelle » et non exclusivement l'intégration scolaire. Le premier texte était centré sur les modalités concrètes et pratiques de l'intégration des élèves dits handicapés, la nouvelle mouture précise plus largement la nouvelle organisation de l'institution en définissant le rôle de l'État, les procédures mises en œuvre, les commissions consultatives, etc. Les auteurs du projet acceptent de retirer leur proposition initiale et le projet de loi « sur l'intégration des mineurs handicapés ou à besoins spéciaux » (PL 9865) commence alors à être discuté. Il est toutefois abandonné au profit d'une autre version adoptée en 2008, un an après l'entrée en vigueur à Genève de l'AICPS, sous le nom de « loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés » (LIJBEP).

Ce chemin tortueux s'explique en partie par les discussions en cours au niveau de la CDIP. En effet, parallèlement, les travaux sur l'AICPS sont engagés au niveau intercantonal et font déjà l'objet de discussions approfondies entre les cantons en 2006 lors de la discussion sur le premier projet de loi (PL 9124) à Genève. Le retrait de celui-ci est justifié par l'arrivée imminente de la signature de l'accord. La signature du concordat le 18 décembre 2008 se fait à la quasi-unanimité (par 53

oui et 1 abstention). Le législateur, par la voix de la rapporteuse de la commission de l'enseignement du Grand Conseil a d'ailleurs bien conscience de la faible portée qu'engendrera la signature du concordat :

> *Nous devons garder à l'esprit qu'aucun accord ou loi ne pourra permettre de résoudre tous les problèmes humains liés aux cas délicats que sont les enfants handicapés ou besoins spéciaux, et c'est là qu'il faudra faire preuve d'ouverture d'esprit, de souplesse, de concentration et de réactivité, pour que chaque élève évolue dans un milieu qui soit le mieux adapté possible à son cas.* (Grand Conseil du Canton de Genève, 2008b)

La succession du concordat intercantonal, des deux projets de loi genevois et de la loi cantonale finalement adoptée montre la façon dont les différentes lois et projets de lois viennent s'agencer au cadre existant, sans en faire totalement disparaitre les traces et sans proposer non plus de vision radicalement différente. On en trouve une illustration dans la façon dont les bénéficiaires de ces lois sont désignés à travers les différents textes (tableau 1). La nuance de gris permet de mettre en évidence la

Tableau 1 Comparaison des « ayants droit » dans les projets de loi PL 9124 (2003) et PL 9865 (2006), l'AICPS (CDIP, 2007a) et la LIJBEP (2008)

PL 9124 (2003) Art. 3 Définition	PL 9865 (2006) Art. 3 Définition	AICPS (2007) Art. 3 Ayants droit	LIJBEP (2008) Art. 2 Définition Besoins éducatifs particuliers
Au sens de la présente loi, on entend par élève handicapé-e tout enfant en âge de scolarité obligatoire dans l'incapacité d'assumer par lui-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, entraînant des limites de capacités physiques, mentales, psychiques ou sensorielles.	1 Est considéré comme mineur avec des besoins spéciaux tout mineur présentant une altération des fonctions mentales, sensorielles, langagières ou physiques entravant ses capacités d'autonomie et d'adaptation dans un environnement ordinaire. 2 Est considéré comme mineur handicapé tout mineur dans l'incapacité d'assumer par lui-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, entraînant des limites de capacités physiques, mentales, psychiques ou sensorielles.	De la naissance à l'âge de vingt ans révolus, les enfants et les jeunes qui habitent en Suisse ont droit à des mesures appropriées de pédagogie spécialisée dans les conditions suivantes : a) avant le début de la scolarité : s'il est établi que leur développement est limité ou compromis ou qu'ils ne pourront pas suivre l'enseignement de l'école ordinaire sans soutien spécifique; b) durant la scolarité obligatoire : s'il est établi qu'ils sont entravés dans leurs possibilités de développement et de formation au point de ne pas ou de ne plus pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire sans soutien spécifique, ou lorsqu'un autre besoin éducatif particulier a été constaté.	1 Est considéré comme enfant et jeune à besoins éducatifs particuliers celui qui présente une altération des fonctions mentales, sensorielles, langagières ou physiques entravant ses capacités d'autonomie et d'adaptation dans un environnement ordinaire. Le contexte est pris en compte lors de l'évaluation visant à déterminer des besoins éducatifs particuliers. Les enfants et les jeunes handicapés font partie des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers. 2 Est considéré comme handicapé tout enfant et jeune dans l'incapacité d'assumer par lui-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience congénitale ou non, entraînant des limites de capacité physique, mentale, psychique ou sensorielle. 3 Le règlement détaille les critères cliniques du handicap et des besoins éducatifs particuliers ainsi que la liste des infirmités congénitales reconnues. Art. 3 Ayants droit De la naissance à l'âge de vingt ans révolus, les enfants et les jeunes qui ont leur domicile dans le canton ont droit à des prestations de pédagogie spécialisée dans les conditions suivantes : a) avant le début de la scolarité : s'il est établi que leur développement est limité ou compromis ou qu'ils ne pourront pas suivre l'enseignement de l'école ordinaire sans soutien spécifique; b) durant la scolarité obligatoire, voire au-delà : s'il est établi qu'ils sont entravés dans leurs possibilités de développement et de formation au point de ne pas ou de ne plus pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire sans soutien spécifique ou lorsqu'un autre besoin éducatif particulier a été constaté.

façon dont certains passages sont repris d'un texte à l'autre. On y voit le passage progressif d'une vision médicale du handicap à une prise en charge pédagogique des élèves à BEP alors développée dans la littérature internationale et dans les textes de portée internationale et ratifiés par la Suisse[7]. Cependant, cette transition ne se fait pas réellement, laissant coexister les deux approches dans les textes législatifs. Depuis 2003, la désignation des « élèves handicapés » est stable. L'arrivée en 2007 du texte intercantonal se traduit l'année suivante dans le texte genevois tout en maintenant les définitions anciennement présentes dans la loi genevoise. Coexistent alors des catégories relevant de référentiels assez différents : élèves à BEP, élèves handicapés, limitation de développement.

L'analyse de l'évolution des ayants droit montre que la définition genevoise des élèves au bénéfice de l'intégration a du mal à se défaire d'une vision par le diagnostic au bénéfice d'une vision par les besoins (PL 9124 et PL 9865). Les concepteurs des réformes prévoient dès le projet de loi de 2006 de distinguer les élèves à BEP des élèves dits handicapés. La distinction opérée entre élèves à BEP et élèves handicapés témoigne ainsi de la difficulté à penser le handicap comme l'une des situations susceptibles de relever de besoins éducatifs particuliers. Cela questionne aussi sur les représentations associées à ces deux catégories pensées ici de façon distincte. La signature du concordat et l'adoption de ses instruments ne créeront pas les conditions nécessaires pour dépasser cette distinction. Bien au contraire, certains députés s'inquiètent de l'abandon de la vision médicale du handicap :

> *Comme praticien, [un commissaire[8]] s'inquiète de la mise en place de ce nouveau concept et du remplacement des critères AI[9] actuels, particulièrement précis et opérationnels, par des critères fondés sur d'autres bases [pédagogiques] et qui seraient plus susceptibles de porter un coup sévère aux garanties offertes aux enfants concernés en termes d'égalité de traitement.* (Grand Conseil du Canton de Genève, 2008b)

La loi de 2008 garde les traces de ces hésitations. En effet, l'article désignant les ayants droit de la LIJBEP reprend d'une part la définition des BEP selon l'AICPS mais garde aussi la terminologie « d'élèves handicapés » telle qu'ils avaient été décrits dans les projets de loi précédents. Le rapport de la commission de l'enseignement (Grand Conseil du Canton de Genève, 2008c) témoigne ainsi des discussions non tranchées et conflictuelles entre une approche médicale et pédagogique des difficultés des élèves :

7 L'évolution du vocabulaire s'observe par l'introduction du terme « besoins éducatifs particuliers » ou « besoins spéciaux », en parallèle au terme « handicap ».
8 Le nom n'est pas donné.
9 Assurance invalidité, voir ci-dessus.

> *[…] suit une longue discussion [en commission] sur [les] définitions [d'élèves à besoins particuliers versus d'élèves handicapés] considérées comme trop complexes ; pourtant, ce sont celles du projet d'accord où il n'est plus question de « handicap » d'un point de vue médical, mais d'un point de vue social et pédagogique. Toutefois, M. Eliez rappelle la différence de perception subsistant entre la partie romande et la partie alémanique du pays. Les Romands souhaitent clairement que soit conservée et reconnue cette notion spécifique de handicap, que le DIP propose d'inclure explicitement dans cet article, tout en soulignant le fait que l'enfant*[10] *(sic) handicapé fait partie des enfants a besoins éducatifs particuliers et non l'inverse. La commission est d'accord.* (Grand Conseil du Canton de Genève, 2008c)

Les débats montrent ainsi que le passage d'une définition fondée sur le handicap à une définition fondée sur les besoins est perçu par certains acteurs comme susceptible de modifier les critères d'accès aux prestations et les droits qui y sont associés. La comparaison des différents textes (projets de loi et LIJBEP) montre aussi des conceptions assez différentes de l'intégration. Aux premiers textes qui cherchaient à promouvoir l'intégration, la loi finalement adoptée en 2008 est plus restrictive : la multiplication des conditions d'accès à l'école ordinaire pouvant représenter un véritable obstacle à l'intégration des élèves : évaluation des besoins comme préalable, logique de prestation octroyée plutôt que droit à la scolarisation ordinaire, coexistence d'instances administratives ordinaire et spécialisée, etc.

Alors que l'un des instruments de la politique vise l'adoption d'une terminologie commune, on voit qu'il n'est pas suffisant pour normaliser les discours et représentations locales. Les acteurs chargés de traduire les instruments définis au niveau intercantonal dans la loi et les règlements genevois ont opéré des traductions et des articulations à l'existant qui expliquent également que ces instruments sont davantage des outils qui cachent des réalités parfois fort contrastées voire contraires au but initialement énoncé.

5 Discussion – conclusion : la politique intercantonale ou l'institutionnalisation du flou

Nous avons examiné sous plusieurs angles la fabrication et la mise en œuvre locale du concordat intercantonal de pédagogie spécialisée (AICPS) à partir des instruments. Il a été notamment questionné la façon dont il définit et encadre la prise en charge des élèves à besoins éducatifs particuliers, et promeut leur intégration. Nous avons interrogé sa finalité réelle, ainsi que la cohérence entre ses intentions affichées et les

10 Italique inséré par les autrices.

instruments mobilisés pour les atteindre. Nous nous sommes plus particulièrement centrés sur l'un de ces instruments : la terminologie uniforme. Mais nos résultats sont également confirmés dans le reste de nos analyses (non présentées dans le présent article) concernant les standards de qualité et la PES.

Les analyses présentées montrent que la politique de *collaboration* intercantonale en matière de pédagogie spécialisée vise avant tout une harmonisation législative accompagnée d'un usage terminologique identique, plutôt qu'une uniformisation réelle de l'offre. La standardisation terminologique produit même des effets contre-productifs : loin de faciliter les comparaisons intercantonales, elle les rend plus difficiles, puisqu'une même catégorie pourrait recouvrir des réalités très différentes[11] selon les cantons compte tenu que le texte n'est pas parvenu à des définitions précises. L'ambition réelle de l'AICPS semble donc davantage tournée vers une convergence formelle – législative et terminologique – que vers une transformation en profondeur des représentations, des pratiques ou des structures. Cela pose la question de la capacité des instances intercantonales à impulser des politiques éducatives dans un contexte où les cantons conservent des prérogatives prédominantes en matière d'éducation.

Nos résultats mettent en évidence deux éléments importants. D'une part, la mise en œuvre au niveau local engendre des formes d'hybridations qui ne font jamais table rase du passé. On est ici dans un cas classique de dépendance au sentier (Palier & Surel, 2005). C'est ce que l'on a vu à propos de la terminologie utilisée mais c'est aussi le cas des représentations associées à l'intégration. D'autre part, les instruments définis par la CDIP se révèlent peu contraignants, ce qui permet des modes d'organisation scolaire parfois éloignés, voire contraires, au référentiel d'intégration qu'ils prétendent promouvoir.

Ce constat rejoint une réflexion plus large sur l'influence des instruments d'action publique. Loin d'être neutres, ceux-ci portent des valeurs et des référentiels implicites (Buisson-Fenet et al., 2022) qui influencent leur mise en œuvre, réduisant parfois les objectifs initiaux à une simple gestion des élèves à besoins éducatifs particuliers. À Genève, par exemple, ces instruments s'inscrivent dans une continuité institutionnelle peu favorable à l'intégration, comme en témoigne la stabilité du taux de séparation scolaire depuis 2002 (von Plessen & Lanners, 2023).

Notre réflexion sur la conception et le déploiement de cette politique majeure montre ainsi une capacité limitée à produire des changements en profondeur. Elle peut même induire des effets contraires aux objectifs affichés, révélant *in fine* une ambition faible en matière d'intégration scolaire.

Cette recherche repose sur une analyse des discours et des instruments d'action publique. À ce titre, elle ne permet pas de documenter les usages concrets de ces instruments ni les pratiques des acteurs chargés de leur mise en œuvre. En effet,

11 Il en est ainsi de ce que l'on désigne par dispositif inclusif qui peut prendre des formes très variées en fonction des cantons et apparait pourtant sous la même catégorie.

nous cherchions ici à analyser la construction institutionnelle des catégories d'action publique et les finalités portées par les instruments plutôt qu'à étudier leurs effets dans les pratiques.

Nos résultats nous amènent ainsi à interroger la manière dont se construisent les catégories d'action publique. Celles-ci ne sont pas de simples outils techniques : elles deviennent des catégories de pensée et de représentation du monde social. Lorsqu'elles masquent la diversité des situations sous une apparente homogénéité, elles participent à une institutionnalisation du flou (Dubois, 1998 ; Felouzis & Savioz, 2025 ; Pons, 2010). Dans le cas qui nous occupe, l'absence d'un accord minimal sur la notion même d'intégration, pourtant demandé par certains acteurs, révèle des antagonismes profonds et un horizon de consensus difficilement atteignable. La politique semble avoir davantage visé à entretenir ces ambiguïtés qu'à transformer les pratiques et les représentations. En ce sens, l'institutionnalisation du flou constitue un levier de consensus ou en tout cas de compromis, comme l'ont montré Felouzis et Savioz (2025) à propos du référentiel d'inclusion et des politiques afférentes.

Bien que la mise en œuvre cantonale ait permis une harmonisation terminologique dans les textes législatifs, elle n'a pas renforcé pour autant l'appareil législatif cantonal en matière d'intégration. Au contraire, elle a parfois conduit à un recul, comme à Genève, où l'imminence de la signature de la convention a soumis le législateur genevois à une pause dans ses réflexions sur l'intégration scolaire, suivie du retrait d'une loi pourtant bien plus ambitieuse et précise dans le domaine. On peut dès lors en déduire que la recherche de consensus éducatif, pierre angulaire de la démocratie suisse et des modes de fabrication des réformes éducatives (Fouquet-Chauprade et al., 2024), comporte également des mécanismes de limitation de la capacité d'innovation des acteurs, en favorisant davantage l'immobilisme que le changement.

Le référentiel actuel d'inclusion, aujourd'hui dominant à l'échelle internationale, arrive ainsi sur un terrain où les ambiguïtés persistent. Le risque est grand qu'à terme le référentiel d'inclusion, vienne simplement se substituer à celui d'intégration, sans que ni les structures ni les représentations ni les idées n'aient changé. On comprend alors mieux pourquoi aujourd'hui l'école inclusive reste davantage une promesse qu'une réalité.

6 Références

Baudont, S. (2024). *L'école inclusive : Du mot d'ordre à l'action intersectorielle territoriale. Le rôle des responsables intermédiaires* [thèse de doctorat, Université Paris-Saclay]. https://theses.hal.science/tel-04848394v1

Bovey, L., Durler, H., Losego, P., Angelucci, V., & Sotirov, A. (2025). *Au nom de l'inclusion : Les contradictions d'une ambition scolaire*. Épistémé.

Buisson-Fenet, H., Marx, L., & Reverdy, C. (2022). *Dispositifs, outils et instruments de la mise en œuvre des réformes éducatives*. Cnesco–Cnam. https://hal.science/hal-04774609/document

Confédération suisse. (1959). *Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), RS 831.20.* https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1959/827_857_845/fr

Confédération suisse. (2002). *Loi fédérale sur l'intégration des personnes handicapées (LHand), RS 151.3.* https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/667/fr

Confédération suisse. (2003). *Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (RPT), RS 613.2.* https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/827_857_845/fr

Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP). (n. d.). *État des situations cantonales et travaux en cours dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. CIIP.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2006). *Lignes directrices relatives à la qualité des offres de pédagogie spécialisée (0-20 ans)*. CDIP.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007a). *Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (AICPS).*

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007b). *Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS).*

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007c). *Brève information relative à l'AICPS*. CDIP.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007d). *Commentaires des dispositions de l'AICPS*. CDIP.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007e). *Consultation 2006 : Synthèse des réponses (27 février 2007)*. CDIP.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007f). *Procédure d'évaluation standardisée : instrument pour la détermination des besoins individuels*.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007g). *Standards de qualité des cantons pour la reconnaissance des prestataires*.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2007h). *Terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée*.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2016). *Guide terminologique pour les modifications législatives futures dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. CDIP.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2024). *Pédagogie spécialisée*.

Conseil d'État du Canton de Genève. (n. d.). *Rapport du Conseil d'État M 2247*.

Conseil d'État du Canton de Genève. (2021). *Règlement sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés (RIJBEP).*

Draelants, H., & Revaz, S. (2022). *L'évidence des faits : La politique des preuves en éducation*. Presses Universitaires de France.

Dubois, V. (1998). Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. In Kaluszynski, M. & Wahnich, S. (Eds.), *L'État contre la politique* (pp. 167-182). L'Harmattan.

Felouzis, G., & Savioz, M. (2025). Construire l'École inclusive ? Une analyse de cas en Suisse par les outils de la sociologie de l'action publique. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy/Revue canadienne en administration et politique de l'éducation*, (205), 28-38. https://doi.org/10.7202/1116749ar

Fouquet-Chauprade, B., Revaz, S., & Charmillot, S. (2024). Une entrepreneure de morale au pays du consensus : fabrication d'une politique scolaire en Suisse. *Swiss Journal of Sociology*, *50*(1), 47-66. https://doi.org/10.26034/cm.sjs.2024.6029

Grand Conseil du Canton de Genève. (2003). *Projet de loi sur l'intégration scolaire des élèves handicapé-e-s (PL 9124)*. République et canton de Genève. https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09124.pdf

Grand Conseil du Canton de Genève. (2008a). *Loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés (LIJBEP), C 1 12*. République et canton de Genève.

Grand Conseil du Canton de Genève. (2008b). *Rapport de la commission de l'enseignement chargée d'étudier le projet de loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (PL 10353-A)*. République et canton de Genève.

Grand Conseil du Canton de Genève. (2008c). *Rapport de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État sur l'intégration des mineurs handicapés ou à besoins spéciaux (PL 9865, C 1 12)*. République et canton de Genève.

Grand Conseil du Canton de Genève. (2008, 14 novembre). *Transcription de la séance au Grand Conseil sur le PL 9865-A*. République et canton de Genève.

Guilley, E., Valarino, I., Dutrévis, M., & Jendoubi, V. (2023). *La mise en œuvre du concordat de la pédagogie spécialisée à Genève : De la difficulté à changer de paradigme*. Service de la recherche en éducation.

Hassenteufel, P. (2011). La mise en œuvre de l'action publique. In *Sociologie politique : L'action publique* (p. 93-114). Armand Colin.

Kronenberg, B. (2021). *Pédagogie spécialisée en Suisse : Rapport mandaté par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dans le cadre du Monitorage de l'éducation*. SEFRI et CDIP. https://edudoc.ch/record/221118

Lanners, R. (2018). Le concordat sur la pédagogie spécialisée souffle ses dix bougies. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, *8*(3), 49-55. https://ojs.szh.ch/index.php/revue/article/view/61

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments : Introduction. *Revue française de science politique*, *61*(1), 5-22.

Maroy, C. (2018). Nouvelles figures du « social » et reconfigurations de la normativité scolaire. *Raisons éducatives*, *22*(1), 277294. https://doi.org/10.3917/raised.022.0277

Maroy, C., Lessard, C., & Fouquet-Chauprade, B. (2022). *La mise en œuvre des politiques et réformes éducatives : rapport de synthèse*. Cnesco-Cnam. https://hal.science/hal-04673111v1

Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum : Qualitative Social Research, 1*(2), Article 20. http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204

Mégie, A. (2019). Mise en œuvre. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 5, p. 345-351). Presses de Sciences Po.

Merle, P. (2017). *La démocratisation de l'enseignement*. La Découverte.

Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, *55*(1), 155-187.

Noël, I., Gremaud, J., & Hofstetter, D. (2019). Quand les velléités d'intégration révèlent les éternels exclus : Analyse de textes législatifs et règlementaires fribourgeois de 1900 à nos jours. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, *41*(3), 708-724.

Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, *55*(1), 7-32.

Plaisance, É., Belmont, B., Vérillon, A., & Schneider, C. (2007). Intégration ou inclusion ? *La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, *37*(1), 159-164. https://doi.org/10.3917/nras.037.0159

Pons, X. (2010). *L'évaluation des politiques éducatives*. PUF.

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), 19-27.

von Plessen, K., & Lanners, R. (2023). *Analyse sur l'organisation des prestations de pédopsychiatrie, psychologie scolaire et pédagogie spécialisée du canton de Genève* (p. 66). Centre suisse de pédagogie spécialisée, Centre hospitalier universitaire vaudois.

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, *21*(1), 1-19.

Annexe 1. Corpus de documents analysés

Instruments d'action publique analysés dans le cadre de cet article

Niveau intercantonal (Suisse)

- CDIP – Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (AICPS) (2007)
- CDIP – Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (AICPS) commentaires des dispositions (2007)
- CDIP – Terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée adoptée sur la base de l'AICPS (2007)

Niveau cantonal (Genève)

- Conseil d'État du Canton de Genève – Loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée L 10353

Autres sources du corpus

Niveau intercantonal

- CDIP – Brève information relative à l'AICPS (2007)
- CDIP – Commentaires des dispositions de l'AICPS (2007)
- CDIP – Glossaire terminologique pour les modifications législatives futures dans le domaine de la pédagogie spécialisée (2016)
- CDIP – Pédagogie spécialisée (2024)
- CDIP – Lignes directrices relatives à la qualité des offres de pédagogie spécialisée (0-20 ans) (2006)
- CIIP – État des situations cantonales et travaux en cours dans le domaine de la pédagogie spécialisée (n. d.)
- CDIP – Communiqué de presse du 10.05.2007
- CDIP – Communiqué de presse du 24.06.2010
- CDIP – Consultation 2006, synthèse des réponses 27.02.2007
- CDIP – Guide terminologique pour les modifications législatives futures dans le domaine de la pédagogie spécialisée 25.03.2021

Niveau cantonal

- Conseil d'État du Canton de Genève – Rapport au Conseil d'État M 2247 (s. d.)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Projet de loi sur l'intégration scolaire des élèves handicapé-e-s (PL 9124) (2003)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Projet de loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée C 1 08 (2008)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Rapport de commission relatif au projet de loi PL 9865 (C 1 12) (2008)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Transcription de séance relative au PL 9865-A (14 novembre 2008)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Transcription de séance relative au PL 10353-A (18 novembre 2008)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Rapport de la commission de l'enseignement chargée d'étudier le projet de loi autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (PL 10353-A)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Loi sur l'instruction publique (LIP) C 1 10 (2015)
- Grand Conseil du Canton de Genève – Loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés (LIJBEP), C 1 12 (2008)
- Conseil d'État du Canton de Genève – Règlement sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés (RIJBEP), C 1 12 (2011)
- Conseil d'État du Canton de Genève – Règlement sur la pédagogie spécialisée (RPSpéc), C 1 12.05 (2021)