

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la scolarisation des enfants handicapés

(Adopté¹ en Assemblée plénière le 6 novembre 2008)

Etat des lieux : trois ans après la loi du 11 février 2005, un premier bilan en demi-teinte

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est à l'origine de ce que le ministère de l'Éducation nationale a qualifié d'« inversion fondamentale du principe de scolarisation des élèves handicapés ». Principal enjeu de la nouvelle politique du handicap, la scolarisation de l'enfant ou de l'adolescent handicapé doit en effet se faire en priorité en milieu ordinaire, c'est-à-dire dans un établissement de l'Éducation Nationale, et ce quel soit le type de scolarisation (individuelle ou collective) ou l'enseignement dispensé (ordinaire ou adapté). Si l'enfant a besoin d'un accompagnement plus adapté, sa scolarisation peut se dérouler dans un établissement médico-social ou hospitalier. Mais la loi de 2005 supprime le clivage traditionnel entre l'éducation ordinaire et l'éducation spéciale – le terme est abandonné dans la loi de 2005 –, afin de promouvoir la complémentarité des interventions auprès de l'enfant ou de l'adolescent handicapé. Dans ce contexte, la scolarisation dans des établissements relevant du secteur sanitaire ou médico-social devient subsidiaire ou complémentaire.

Le dispositif prévu pour la scolarisation des enfants handicapés s'appuie sur une architecture institutionnelle dominée par les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), guichet unique destiné à faciliter les démarches des personnes handicapées. Sous la responsabilité du président du conseil général, les MDPH offrent un accès unifié aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées. Elles sont administrées par une commission publique rassemblant les représentants des collectivités locales, des associations de personnes handicapées, des services de l'État. Les MDPH accueillent les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), instances en charge des décisions d'attribution des prestations et d'orientation. La CDAPH prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée, sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire et du plan de compensation proposé. Au cœur de ce dispositif se trouvent l'élève et sa famille, qui sont associés à toutes les décisions.

Le cadre législatif français garantit plus généralement la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008². En effet, cette Convention stipule que la garantie des personnes handicapées de jouir des mêmes droits que n'importe qui d'autre et de pouvoir mener une vie citoyenne à part entière, est assurée par la législation nationale. Celle-ci doit appuyer la mise en œuvre de ces droits au moyen d'une action cohérente, coordonnée et continue de la part de tous les ministères et à faire en sorte que les institutions créées par la loi les fassent respecter.

L'article 24 (Éducation), alinéa 2. (b) prévoit notamment que « les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire ». Les alinéas (c), (d) et (e) prévoient respectivement qu'« il soit procédé à des aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun » ; que les personnes handicapées doivent bénéficier « de l'accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective » et que « des mesures d'accompagnement individualisé efficaces soient prises dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation, conformément à la pleine intégration ».

¹ Adopté à l'unanimité

² <http://www.un.org/french/disabilities/>

La CNCDH, particulièrement attentive au plein respect des droits des personnes handicapées et consciente du rôle essentiel jouée par l'école dans l'apprentissage de la vie en commun, du respect de l'autre, a déjà à plusieurs reprises insisté sur la question de la scolarisation. Dans son avis sur les discriminations liées au handicap du 5 mai 2000, la CNCDH faisait remarquer la très faible proportion des élèves handicapés qui accèdent au lycée et à l'enseignement secondaire en général. Elle démontrait que l'obligation d'éducation était en réalité largement formelle, une orientation vers le secteur médico-social aboutissant de fait à la sous-scolarisation des enfants handicapés. En 2003, dans son avis relatif aux actions en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme pour les personnes handicapées, la CNCDH insistait sur la rupture d'égalité alors encore très répandue, l'intégration des élèves handicapés étant largement soumise à l'aléa de l'implication du corps enseignant local. Lorsqu'elle s'est prononcée sur l'avant-projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, dans son avis du 22 janvier 2004, elle a relevé l'avancée significative contenue dans le principe de l'obligation éducative dévolue à l'éducation nationale, dispensée au plus près du domicile, la référence à une éducation « spéciale » étant supprimée. Elle attirait cependant l'attention sur la gravité des enjeux et les résistances prévisibles du corps social.

La CNCDH a jugé utile de se saisir à nouveau de la question de la scolarisation des enfants handicapés, alors que la mise en œuvre de la loi de 2005, au moins pour ce qui concerne la scolarisation, soulève encore de multiples questions et fait débat. A l'issue d'une série d'auditions³ qui ont permis d'entendre des acteurs, à différents niveaux, de la scolarisation des enfants handicapés, la CNCDH a pu prendre la mesure des progrès significatifs réalisés depuis 2005, en termes quantitatifs et qualitatifs, mais également de la complexité qui se cache derrière des chiffres révélateurs d'une relative effectivité de la loi de 2005. On ne peut que constater des inégalités entre la scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur *a fortiori*, selon la nature et le type de handicap⁴, ainsi qu'à différentes échelles de territoire. Bien que ces inégalités soient regrettables, la notion de droit opposable à la scolarisation d'un enfant handicapé en milieu ordinaire doit être maniée avec prudence. En cette matière, certainement plus délicate qu'une autre, la CNCDH souhaite rappeler à la suite du sénateur Blanc⁵ que le droit à la scolarisation ne revêt pas de caractère absolu et qu'il faut se garder de placer en situation d'échec des enfants fragiles auxquels le milieu ordinaire ne correspondrait pas. Cependant, alors que le principe d'une scolarisation en milieu ordinaire est devenu la règle, il convient certainement de reconnaître un droit opposable quand des enfants qui pourraient être placés en milieu ordinaire ne trouvent pas d'établissement en mesure de les accueillir. La loi de 2005 institue en réalité, comme le souligne Patrick Gohet dans son rapport⁶, un droit opposable à la scolarisation mais avec une alternative vers un dispositif adapté si les besoins de l'enfant l'exigent. Le droit opposable suppose à la fois la mise en place de moyens, comme la formation des enseignants, des outils pédagogiques adaptés, des moyens d'accompagnement, etc., et la mise en œuvre de solutions, comme la coopération entre l'école ordinaire et les structures spécialisées par exemple. Les auditions menées par la CNCDH ont montré que la substitution d'un système fondé sur le primat du secteur médico-social par un système fondé sur celui de l'Education nationale exige une grande souplesse, celle-ci étant une condition importante d'une mise en œuvre satisfaisante du texte de 2005.

Le dispositif prévu par la loi du 11 février 2005

La loi du 11 février 2005 affirme le droit des élèves handicapés à l'éducation et la responsabilité de l'Education nationale qui doit garantir la continuité du parcours de formation de chaque élève. Elle affirme que la scolarisation des enfants handicapés doit s'effectuer en priorité en milieu ordinaire, dans l'école ou l'établissement scolaire le plus proche de leur domicile (**établissement de référence**), en bénéficiant, si besoin est, des aménagements et accompagnements nécessaires. Si l'élève a besoin d'un dispositif qui n'existe pas dans son établissement de référence, il peut être orienté vers un autre établissement scolaire ordinaire ou spécialisé mais doit rester inscrit dans son établissement de référence ; en tout état de cause, cette solution doit être choisie avec l'accord des parents.

³ Voir liste des auditions en annexe.

⁴ La loi de 2005 propose comme définition du handicap 'toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans un environnement par une personne d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant' et place du même coup le handicap à la charnière entre une incapacité et une inadaptation de l'environnement.

⁵ Rapport d'information n° 359 (2006-2007) sur l'application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, M. Paul Blanc, Sénateur, commission des affaires sociales du Sénat, Juillet 2007.

⁶ Rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 et de la mise en place des Maisons Départementales des Personnes Handicapées, M. Patrick Gohet, DIPH, Août 2007.

Pour tout ce qui touche à la scolarisation, l'interlocuteur privilégié des parents ou du représentant légal le cas échéant d'un élève handicapé est l'**enseignant référent**. Il se situe en effet au cœur des actions menées par l'Education nationale en faveur des élèves handicapés. Titulaire du CAPA-SH ou 2 CA-SH⁷ et placé sous l'autorité de l'inspection académique, l'enseignant référent assure une mission d'accueil et d'information auprès des familles, réunit l'équipe de suivi de la scolarisation et transmet les bilans aux parents et à l'équipe pluridisciplinaire. Il assure ainsi le suivi du parcours de formation de l'élève via le projet personnalisé de scolarisation et veille à sa continuité en favorisant l'articulation entre les différents acteurs intervenant auprès de l'enfant handicapé. A l'heure actuelle, chaque enseignant référent se voit attribuer un nombre de dossiers variant, selon les académies, entre 100 et 300. Bien qu'entre 2005 et 2008, le nombre des enseignants référents, à l'échelle nationale, ait été augmenté d'un tiers, il est encore notablement insuffisant compte tenu du rôle central qui leur est confié.

C'est en effet à la demande de la famille, mais à partir des propositions de l'enseignant référent, que l'équipe pluridisciplinaire de la **Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH)** élabore le **Projet Personnalisé de Scolarisation (PPS)** en tenant compte des souhaits, compétences et besoins de l'élève. Ce projet définit les modalités de déroulement de la scolarité de l'élève handicapé. Véritable carnet de route pour l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la scolarisation de l'élève (enseignants, psychologue, médecin...), le projet personnalisé de scolarisation répond aux besoins de l'élève en définissant les actions pédagogiques, sociales, psychologiques, médicales, paramédicales et éducatives adéquates. Il fait d'ailleurs partie intégrante du plan de compensation. Il sert ensuite de base à la décision d'orientation de l'élève par la **Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)** qui favorise, lorsque cela est possible, l'enseignement en milieu ordinaire. La loi stipule que la décision d'orientation de la CDAPH doit être prise en accord avec les parents.

La scolarisation de l'élève handicapé en milieu ordinaire est alors encadrée et accompagnée par l'équipe de suivi de la scolarisation et un enseignant référent. La mission de l'**équipe de suivi de la scolarisation** est de faciliter la mise en œuvre et le suivi du PPS de chaque élève handicapé (décret n° 2005-1752 du 30 décembre 2005). Elle comprend les parents ou représentants légaux de l'élève handicapé mineur ou l'élève handicapé majeur, l'enseignant référent qui a en charge le suivi de son parcours scolaire, le ou les enseignants en charge de sa scolarité, y compris les enseignants spécialisés exerçant dans les établissements ou services de santé ou médico-sociaux, ainsi que les professionnels de santé, de l'éducation, ou des services sociaux qui concourent directement à la mise en œuvre du PPS. Les chefs d'établissement publics locaux d'enseignement et des établissements privés sous contrat, les directeurs des établissements ou de services de santé ou médico-sociaux, les psychologues scolaires, les conseillers d'orientation psychologues et les personnels sociaux et de santé de l'éducation nationale font également partie de l'équipe.

La CDAPH dans le cadre de l'élaboration du plan de compensation prévoit si nécessaire la mise en œuvre d'un accompagnement spécialisé. Cela peut se traduire par l'intervention de services de type SESSAD (service d'éducation spéciale et de soins à domicile) permettant l'intervention de personnels spécifiques et spécialisés dans les différents lieux de vie de l'enfant (école, domicile...).

Cet accompagnement peut être renforcé par l'affectation d'un assistant d'éducation, ou d'un **auxiliaire de vie scolaire (AVS)** pour les élèves présentant une forte restriction d'autonomie. La notification d'un AVS pour un élève handicapé émane de la CDAPH mais c'est l'inspection académique, employeur, qui attribue les AVS. Les missions de l'AVS sont d'accompagner l'élève en concertation avec l'enseignant (déplacements, installation matérielle dans la classe, manipulation du matériel scolaire, aide à l'autonomie...), participer aux sorties scolaires ou aux activités physiques ou sportives, accomplir les gestes techniques ne nécessitant pas de qualification médicale ou paramédicale particulière et participer à la mise en œuvre du PPS. L'AVS individuel intervient pour un seul élève dans une classe ordinaire quand l'AVS collectif est affecté à un établissement scolaire pour faciliter le fonctionnement des dispositifs d'intégration des élèves handicapés. Cet accompagnement n'a pas été conçu comme une condition de l'accueil d'enfants handicapés en milieu ordinaire et doit pouvoir se moduler dans le temps.

⁷ CAPA – SH : certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap.

2 CA – SH : certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap

De grandes disparités dans la scolarisation des enfants handicapés

Le droit d'inscrire à l'école tout enfant ou adolescent handicapé constitue l'une des évolutions fondamentales de la loi de 2005. Mais l'inscription ne signifie alors pas systématiquement une scolarisation effective en milieu ordinaire. En effet, un élève qui demeure inscrit dans son établissement de référence peut bénéficier d'un enseignement à distance ou encore être accueilli dans un établissement spécialisé ou un service médico-social à temps plein ou partiel.

D'après l'Education nationale, **162 000 enfants** handicapés sont scolarisés en milieu ordinaire, dont **110 000 élèves dans le 1^{er} degré et 52 000 dans le 2^e degré**, soit une répartition 2/3 – 1/3 qui est ancienne et perdure aujourd'hui.

Cette scolarisation est soit individuelle, en classe ordinaire, soit collective dans des dispositifs de type CLIS et UPI⁸ – la scolarité collective concerne 51 000 enfants sur les 162 000 scolarisés au total. Pour autant, cette donnée chiffrée sur la répartition entre scolarité individuelle et collective n'a pas de réelle pertinence dans la mesure où la scolarisation individuelle ou collective n'est jamais exclusive : la scolarisation individuelle est en effet « accompagnée » d'une part, les élèves de CLIS ou d'UPI sont accueillis dans les classes ordinaires une partie du temps de scolarisation d'autre part. L'Education nationale ne dispose pas de données concernant les temps partagés avec une classe ordinaire pour les enfants qui sont dans les dispositifs collectifs.

Enfin, sur le total de 162 000 élèves, 145 000 sont scolarisés dans des établissements publics, 17 000 dans le privé sous contrat qui scolarise en France 20% des élèves : le mouvement de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés est par conséquent beaucoup moins avancé dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public. Si aujourd'hui l'ensemble des 70 000 établissements scolaires que compte le pays est concerné statistiquement par l'accueil d'enfants handicapés, ce sont avant tout les établissements publics.

La tendance observée par l'Education nationale est à une augmentation du nombre des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire. D'une manière générale, des enfants qui n'étaient pas autrefois scolarisés en milieu ordinaire le sont aujourd'hui. Entre 2002 et 2008, leur nombre a ainsi été multiplié par deux. Pour autant ces données chiffrées ne reflètent pas l'effectivité de la scolarisation des élèves handicapés car ils ne tiennent pas compte de la diversité des situations. Un élève handicapé inscrit dans son établissement de référence mais scolarisé dans un établissement spécialisé est-il recensé dans les 162 000 enfants cités plus haut ? L'élève handicapé qui lui est inscrit à l'école de son quartier et y est scolarisé 3 heures par semaine fait indéniablement partie de ces 162 000. Doit-on pour autant parler d'une scolarisation effective alors que d'autres enfants handicapés sont scolarisés à temps plein en milieu ordinaire ?

On constate en effet qu'un nombre important des 162 000 enfants handicapés scolarisés ne l'est que sur des temps partiels, voire très partiels (3 heures/semaine). On parle alors de « scolarisation perlée », pour laquelle on ne dispose pas de données nationales et qui, en tout état de cause devrait rester marginale ou très faible. La loi donne en effet priorité à la scolarisation en milieu ordinaire et l'on sait par exemple que les enfants qui présentent des troubles mentaux devraient pouvoir tirer le plus grand profit de la loi ; or ce n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui.

⁸ La **scolarisation individuelle** consiste à scolariser un ou des élèves handicapés dans une classe ordinaire. A tous les niveaux d'enseignement, la scolarisation individuelle est **recherchée prioritairement**. Qu'elle soit réalisée à temps plein ou partiel, elle passe par une adaptation des conditions d'accueil dans le cadre du projet personnalisé de scolarisation permettant de prendre en compte les besoins éducatifs particuliers de chaque élève handicapé.

La **scolarisation au sein d'un dispositif collectif** consiste à inclure dans un établissement scolaire ordinaire une classe accueillant un nombre donné d'élèves handicapés (en général 10 à 12). Dans les écoles élémentaires, les **classes d'intégration scolaire (CLIS)** accueillent des enfants présentant un handicap mental, auditif, visuel ou moteur, pouvant tirer profit d'une intégration en milieu scolaire ordinaire. Les élèves reçoivent un enseignement adapté au sein de la CLIS, et partagent certaines activités avec les autres écoliers. Dans le secondaire, lorsque les exigences d'une scolarisation individuelle sont trop grandes, les élèves présentant un handicap peuvent être scolarisés dans les **unités pédagogiques d'intégration (U.P.I.)**. Ce dispositif s'adresse à des enfants de 12 à 16 ans qui, bien que pleinement collégiens, ne sont pas en mesure de bénéficier d'un enseignement ordinaire en collège. Encadrés par un enseignant spécialisé, ils peuvent recevoir un enseignement adapté qui met en œuvre les objectifs prévus par le projet personnalisé de scolarisation, incluant autant que possible des plages de participation aux activités de la classe de référence de l'enfant, choisie parmi les classes du collège qui accueillent des élèves de sa classe d'âge.

L'augmentation du nombre d'enfants scolarisés impose une anticipation des besoins pour le secondaire. 275 UPI ont été ouvertes à la rentrée 2007 ; l'objectif est d'en ouvrir 200 par an d'ici 2010 pour atteindre l'objectif de 2000 UPI à cette date (il y en a aujourd'hui 1300 ; par comparaison, on compte aujourd'hui 4 250 CLIS, dont le nombre augmente de quelques unités par an).

A la réticence du corps enseignant s'ajoutent les problèmes liés à la façon de poser les diagnostics et la façon dont les avis sont rendus mais surtout les difficultés extrêmes que rencontrent les maisons départementales des personnes handicapées pour remplir les missions que la loi leur a confiées ainsi que le manque de places dans les services d'éducation spécialisés et de soins à domicile (SESSAD). Tout en se félicitant de ce mouvement de scolarisation des enfants handicapés, au regard des disparités que les chiffres avancés par l'Education nationale suggèrent, n'y a-t-il pas lieu de les relativiser en annonçant le temps effectif de scolarité des enfants handicapés en milieu ordinaire et le taux de scolarisation de ces mêmes enfants ?

Une étude menée conjointement par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, publiée en mars 2007, permet de prendre la mesure du contraste existant entre le nombre d'élèves scolarisés en milieu ordinaire dans les premier et second degrés. Alors qu'en 2005-2006, les élèves étaient 104 800 dans le premier degré du milieu ordinaire, ils n'étaient que 46 700 dans le second degré et 7 600 dans le supérieur. Ces contrastes se retrouvaient pour les élèves scolarisés dans des établissements médico-éducatifs ou hospitaliers. Le total des élèves scolarisés toute l'année se répartissait alors comme suit : 68% dans le primaire, 23% dans le secondaire, 3% dans le supérieur⁹.

Il existe ainsi une très grande variation entre le premier et le second degré. Les élèves affectés par des déficiences physiques (viscérales ou métaboliques, motrices ou sensorielles) qui ne sont qu'un quart des effectifs scolarisés, représentent 40% des élèves scolarisés dans le premier degré, 50% au collège et 66% au lycée. Quant aux étudiants handicapés, ils représentent 0,3% du nombre total d'étudiants, 48% en premier cycle, 23% en second cycle et 7% en troisième cycle (300 sont en école d'ingénieurs ou autres « grandes écoles »).

En ce qui concerne l'évaluation du nombre d'enfants et d'adolescents handicapés non scolarisés, elle est difficile mais s'élève à 20 000 environ. Les trois quarts d'entre eux, handicapés dont l'autonomie est très réduite, sont placés en établissement médico-social et bénéficient du soutien d'un éducateur, 5000 enfants vivent avec leurs parents en attente de solution.

Ce rapide tableau de la scolarisation des enfants handicapés montre qu'en dépit des avancées introduites par la loi de 2005, l'accueil des élèves handicapés n'est pas toujours assuré et leur scolarisation de ce fait sans effectivité. Bien que des progrès soient faits à chaque rentrée scolaire, notamment en termes de moyens mis à disposition des acteurs de la scolarisation, il manque encore quelques éléments clefs pour une véritable réalisation des ambitions de la loi de 2005.

RECOMMANDATIONS

Le très fort effet d'annonce de la loi de 2005 est en grande partie à l'origine de la disproportion importante entre les attentes des familles, les compétences et les possibilités des enseignants, les contraintes financières et la possibilité de faire du « sur mesure » compte tenu des aptitudes des enfants et adolescents en situation de handicap. En outre, le dispositif législatif mis en place par la loi de 2005 a précédé une évolution des valeurs dans la société française qui reste à venir. La troisième rentrée scolaire dans le nouveau contexte législatif fait état d'une amélioration notable dans la mise en œuvre du dispositif, mais des résistances de tous bords apparaissent sur le terrain. Alors que l'école est appelée à jouer un rôle essentiel dans le changement de regard attendu et nécessaire sur le handicap, et qu'elle se trouve au cœur d'attentes diverses, la CNCDH souligne l'importance de six questions en particulier, à la suite desquelles elle formule des recommandations : il s'agit de l'effectivité de l'inscription et du rôle dévolu à l'école maternelle dans le processus de scolarisation des enfants handicapés, des inégalités territoriales dans l'application de la loi et de la nécessité de les réduire, de l'accompagnement et des enjeux de la définition d'un métier, de la formation des acteurs de la scolarisation, de la complémentarité entre l'Education nationale et le secteur médico-social et enfin de l'information de l'ensemble de la société sur la question du handicap.

⁹ Le total de 100% est atteint si l'on ajoute à ces chiffres la proportion d'élèves scolarisés en milieu spécialisé sans précision de degré.

1 – Rendre effective l’inscription et la scolarisation dès la maternelle

Bien que la loi de 2005 pose le principe de l’inscription de tous les enfants à l’école, les parents d’enfants handicapés rencontrent souvent des difficultés concrètes d’inscription dans l’école de référence et l’accueil des enfants n’est pas systématique. Pourtant, les trois années de maternelle pourraient être mises à profit pour engager une réflexion sur la scolarisation des enfants handicapés, définir leurs besoins, dans la perspective de la construction, à partir de l’enseignement primaire, d’un projet personnalisé de scolarisation.

La CNCNDH rappelle, à la suite de ses travaux antérieurs et plus récemment de ceux qui ont été menés par le groupe d’appui technique sur la scolarisation dans la perspective de la conférence nationale du handicap, l’importance de l’école maternelle dans le processus de scolarisation des enfants handicapés. Celle-ci joue en effet un rôle primordial dans l’apprentissage de la vie en commun, la diffusion des valeurs de tolérance et de respect de l’autre. Elle doit être la « première marche » vers une intégration des personnes handicapées dans la cité, et notamment dans le monde du travail.

La CNCNDH demande qu’une obligation d’accueil en maternelle soit travaillée de façon conjointe entre les collectivités territoriales et l’Education nationale. Elle demande en outre que cet accueil se traduise, dans la mesure du possible, par un nombre d’heures de scolarisation significatif et, en tout état de cause, que des statistiques sur les temps de scolarisation soient disponibles par académie pour l’ensemble des niveaux d’enseignement scolaire.

Un des moyens de renforcer l’effectivité de la loi de 2005, au-delà d’une collaboration entre les collectivités et l’Education nationale, réside certainement dans l’augmentation du nombre des enseignants référents et dans l’approfondissement de leur formation aux diverses situations de handicap, ceci afin de mettre en place, dans le cadre du PPS, le dispositif le plus adapté. Il est en outre regrettable que les parents se heurtent à des difficultés pour contacter les enseignants référents et qu’ils soient souvent exclus des décisions concernant leurs enfants.

La CNCNDH constate le nombre trop important de dossiers confiés aux enseignants référents et demande que chacun d’eux ait les moyens réels d’être cet « élément pivot », identifié clairement par les parents, les enseignants et les collectivités territoriales, sans lequel le suivi du parcours de formation de l’élève et sa continuité ne sauraient être réalisés.

2 – Limiter les disparités départementale et académique dans l’application de la loi

Alors que la loi de 2005 a prévu un dispositif destiné à garantir l’égalité des droits et des chances, on constate, au niveau local, des inégalités découlant de la déclinaison des politiques : le délai d’instruction des dossiers et l’attribution des aides à l’accompagnement sont par exemple différents d’une MDPH à une autre. Celles-ci ont souffert des insuffisances de la loi entraînant des inégalités de financement et une implication inégale des conseils généraux. Or, le département, qui assure la tutelle administrative des MDPH, est l’échelon essentiel de la mise en œuvre de la politique du handicap. Sans remettre en question cette compétence, qui se traduira à partir de 2009 par l’élaboration d’un schéma départemental en faveur des personnes en situation de handicap en collaboration avec la DDASS et dans le cadre du PRIAC (Programme interdépartemental d’accompagnement des handicaps et de la perte d’autonomie), il importe d’assurer une égalité de traitement à une échelle cohérente.

On constate également que les moyens affectés aux aides techniques et humaines par les inspections académiques varient considérablement d’un département à l’autre. Il en va de même du nombre d’ouvertures de CLIS ou UPI.

La CNCNDH demande qu’afin de réduire les différences de traitement et de réponses dans chaque département, une concertation et une coordination se fassent au niveau régional. Cet échelon est à la fois celui des académies, à peu de chose près, et des Agences régionales de santé qui auront prochainement la charge du médico-social.

3 – L’accompagnement : vers un métier

En avril 2008, près de 20 000 personnes exerçaient des fonctions d’auxiliaire de vie scolaire, mais souvent à temps partiel et avec des situations d’emploi différentes :

- Les assistants d’éducation (loi du 30 avril 2003 et décret du 4 avril 2008) jouissent d’un véritable statut (contrat de droit public, 3 ans renouvelables une fois)
- Les contrats aidés concernent 10 300 personnes (cf. loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion ; il s’agit dans ce cas de contrats de droit privé, de 3 années maximum, sans reconduction possible).

Apparue il y a une quinzaine d’années, notamment sous l’impulsion des associations de parents, cette fonction n’a cessé de se développer et joue un rôle essentiel dans la mise en oeuvre du droit à la scolarisation prôné par la loi du 11 février 2005. Il existe d’ailleurs une très forte croissance de la demande d’AVS émanant simultanément des parents et des enseignants, à telle enseigne que des réserves ont plusieurs fois été exprimées quant à l’accompagnement tel qu’il est aujourd’hui pratiqué dans le milieu ordinaire. Conçu pour permettre une progressive acquisition d’autonomie de la part des élèves handicapés, il s’avère en réalité le plus souvent être perçu comme une condition *sine qua non* de la scolarisation des enfants handicapés, la présence d’un accompagnant ayant le plus souvent dispensé d’une véritable réflexion sur ce que signifie la scolarisation, sur les adaptations pédagogiques nécessaires à l’accueil en milieu ordinaire d’élèves handicapés.

Pour autant, les AVS sont une condition nécessaire pour atteindre les objectifs de la loi du 11 février 2005 et la précarité de leur statut nuit à la qualité du service public :

- pour les élèves et leurs familles, car elle entraîne des ruptures dans l’accompagnement ;
- pour les équipes enseignantes qui se retrouvent en difficultés du fait de cette rupture ;
- pour les AVS eux-mêmes, qui ne peuvent avoir accès à une véritable formation professionnelle. Chaque année, certains quittent ainsi ces fonctions sans pouvoir réinvestir les compétences acquises.

Sans pour autant créer un métier spécifique, mais afin de permettre un exercice sérieux de cette fonction que la précarité actuelle de ces emplois hypothèque, la CNCDH propose de les rapprocher des Auxiliaires de vie sociale, en complétant le diplôme d’Etat d’auxiliaire de vie sociale (DEAVS). Il suffirait de modifier certains modules des cinq unités de formation. Cela aurait pour avantage de permettre aux AVS de faire évoluer leurs perspectives d’emploi, l’acquisition d’un nombre restreint de modules en formation continue leur donnant la possibilité de travailler auprès d’autres publics. Le contenu des modules spécifiques serait à définir conjointement par l’Education nationale et le monde médico-social en liaison avec les associations de parents et pourrait s’intégrer dans le plan des métiers d’aide à la personne préparé par le secrétariat d’Etat chargé de la solidarité.

4 – La formation des enseignants et personnels assurant l’accueil des enfants handicapés en milieu scolaire

L’article 19-7 de la loi de 2005 fixe les modalités de la formation des enseignants du milieu ordinaire :

« Les enseignants et les personnels d’encadrement, d’accueil, techniques et de service reçoivent, au cours de leur formation initiale et continue, une formation spécifique concernant l’accueil et l’éducation des élèves et étudiants handicapés et qui comporte notamment une information sur le handicap tel que défini à l’article L. 114 du code de l’action sociale et des familles et les différentes modalités d’accompagnement scolaire.

Les auditions ont montré le caractère à la fois insuffisant, généraliste et non contraignant de la formation des enseignants, la question des adaptations pédagogiques nécessaires à l’accueil d’enfants handicapés n’étant que très rarement abordée. En outre, un certain nombre d’enseignants fait souvent état d’un malaise lié à un sentiment d’incompétence et/ou d’échec à intégrer certains élèves handicapés dans leur classe, malgré un effort soutenu et une implication réelle dans leur projet scolaire.

Une formation est dispensée dans le cas de la mise en place de CLIS ou d’UPI, mais il peut paraître paradoxal de vouloir favoriser au maximum la scolarisation individuelle sans donner aux enseignants les moyens de faire face à un public nouveau. Or, les professeurs des écoles reçoivent un enseignement de base au moment de leur formation initiale d’une durée d’une semaine, centré sur le handicap et les élèves en

grande difficulté. Mais dans les lycées, et *a fortiori* dans le supérieur, la culture de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés étant très peu répandue, la formation des enseignants est de fait limitée. Des plans de formation continue sont prévus pour les enseignants par l'INSHEA (l'Institut National Supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes Handicapés et les Enseignements Adaptés) mais on constate une diminution du nombre d'inscriptions à ces formations du fait de leur coût élevé, des priorités définies par chaque recteur dans son académie et de l'absence de données sur les demandes et les attentes des enseignants.

La CNCDH :

- rappelle la nécessité d'inscrire la scolarisation des enfants handicapés dans tous les projets d'établissements.
- demande que le principe d'une formation s'adressant à l'ensemble des équipes éducatives – enseignants, personnels d'encadrement, d'accueil, techniques et de service – qui prévaut dans les établissements hébergeant des CLIS ou UPI, soit étendu à l'accueil individuel.
- souhaite que la réforme à venir de la formation des enseignants n'oublie pas les questions de la prise en charge des enfants handicapés. Cette formation étant appelée à se faire au sein des universités, il serait souhaitable que celles-ci en profitent pour développer des recherches sur le handicap ainsi que sur l'adaptation des enseignements aux élèves et aux étudiants en situation de handicap.

5 – La complémentarité entre l'Education nationale et le secteur médico-social, clef d'une scolarisation réussie des élèves handicapés

Le constat de l'absence d'une politique globale a souvent été fait, la concurrence et/ou l'ignorance entre les politiques de l'Education nationale et des Affaires sociales l'emportant sur une complémentarité nécessaire. Cela est illustré par la dualité qui existe entre les métiers relevant d'une part de l'éducation ordinaire, d'autre part de l'éducation spécialisée. Pourtant, la coopération entre l'éducation ordinaire et l'éducation adaptée est l'élément clef dont dépend en fin de compte la réussite de la mise en œuvre de la loi. Education ordinaire et adaptée doivent s'associer et se compléter, afin d'offrir une variété de réponses spécifiques inscrites dans les PPS. Une logique exigeante de parcours doit se substituer à la notion de filière, ce qui nécessite des mesures spécifiques à certains niveaux et une vigilance particulière pour les passages d'une institution à une autre ou d'un niveau à un autre.

La CNCDH recommande que tout soit mis en œuvre pour que la complémentarité entre l'Education nationale d'une part, le secteur médico-social d'autre part, soit favorisée et progresse. Elle considère, à la suite de l'ensemble des acteurs de la scolarisation des enfants handicapés, que la publication des décrets d'application de la loi du 11 février 2005 relatif à cette complémentarité est un préalable à la progression, dans les mentalités, de cette idée de complémentarité. Cela étant, les principes contenus dans la loi de 2005 imposant un renversement de perspective, notamment de la part du milieu spécialisé, la CNCDH recommande un accompagnement de ce secteur dont le fonctionnement est de fait, appelé à être bouleversé.

6 – Une nécessaire information pour assurer l'effectivité des avancées de la loi de 2005

La loi de 2005, dans son article 22¹⁰, prévoit que l'ensemble des élèves soient sensibilisés et informés sur le handicap et ses enjeux. Par ailleurs, elle encourage les établissements à établir des échanges avec les établissements spécialisés afin que les enfants handicapés et non-handicapés puissent se rencontrer. Ces échanges et rencontres entre des élèves et des personnes handicapées doivent permettre de faire progresser les principes de tolérance et la reconnaissance aux personnes handicapées des mêmes droits qu'au reste de la population.

¹⁰ « L'enseignement d'éducation civique comporte également, à l'école primaire et au collège, une formation consacrée à la connaissance et au respect des problèmes des personnes handicapées et à leur intégration dans la société. Les établissements scolaires s'associent avec les centres accueillant des personnes handicapées afin de favoriser les échanges et les rencontres avec les élèves. »

A ces principes, on doit à regret opposer des réticences des parents ou de certains enseignants, lorsqu'un élève atteint de troubles du comportement par exemple, vient modifier l'équilibre d'une classe.

La CNCDH recommande qu'une information soit faite sur la loi du 11 février 2005, afin de sensibiliser l'ensemble des acteurs et, plus largement, l'ensemble de la population, à la question du handicap en général et à celle de la scolarisation des enfants handicapés en particulier. Dans les établissements scolaires cette information doit s'appuyer sur tous les acteurs de la communauté scolaire (notamment les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves) ainsi que sur les représentants des collectivités territoriales et sur les associations de parents d'enfants handicapés.

Liste des personnes auditionnées

- Laura ORTUSI, Sous-Directrice de l'orientation, de l'adaptation scolaire et des actions éducatives au sein de la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire du Ministère de l'Éducation nationale
- Odile BATON, Présidente de la Courte Echelle, association au service des jeunes personnes en situation de handicap
- Philippe MIET, ancien Conseiller national « famille-éducation » à l'Association des paralysés de France
- Emmanuel GUICHARDAZ, Secrétaire national du SNUipp (syndicat national unitaire/instituteurs et professeurs des écoles)/FSU et Michèle FREMONT, Enseignante syndiquée du SNUipp
- Marie-Christine PHILBERT et Benoît HAURAY, respectivement Présidente et Administrateur de la FNASEPH (fédération nationale des associations au service des élèves présentant une situation de handicap)
- Guillaume BOURGET et Mona BORDEAU, respectivement Secrétaire et Trésorière de l'UNAÏSSE (Union nationale pour l'avenir de l'inclusion scolaire, sociale et éducative)
- Anne KERKHOVE et Nadège HEMEURY, respectivement Présidente de la PEEP (Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public) et Chargée du dossier des enfants handicapés au sein de la fédération
- Didier VOÏTA, Président de l'association « Droit au savoir », collectif œuvrant pour la promotion et le soutien de la scolarisation au-delà de 16 ans, la formation et l'insertion professionnelles des jeunes en situation de handicap
- Christine LABE et Claude MICHEL, Enseignants référents respectivement dans l'enseignement public dans la Sarthe et dans l'enseignement privé dans les Côtes d'Armor
- Eric PLAISANCE, Professeur de sciences de l'éducation à l'Université de Paris 5 René Descartes
- Michel SALINES, Membre du bureau national de la fédération APAJH (Association Pour Adultes et Jeunes Handicapés) et animateur de la commission n°1 – « éducation et scolarité » de la CNCPH (Commission nationale consultative des personnes handicapées)
- Maurice BECCARI, Directeur général de la Fédération pour l'Insertion des Sourds et des Aveugles en France (FISAF)
- Pierre-François GACHET, Chef du bureau de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des enfants handicapés au Ministère de l'Éducation nationale
- Guillaume QUERCY, Adjoint à la directrice de la MDPH de Seine-et-Marne
- Patrick GOHET, Délégué interministériel aux personnes handicapées
- Paul-Louis RABEYRON et Jean-Marc BOTTA, Pédopsychiatres
- Laurence HANRY, Inspectrice de l'Éducation nationale pour l'adaptation scolaire et la scolarisation des enfants handicapés (IEN ASH) en Ille-et-Vilaine
- Bernadette CELESTE, Directrice de l'Institut National Supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes Handicapés et les Enseignements Adaptés (INS HEA)