

La scolarisation des enfants en situation de handicap, un exemple de politique publique

Olivier FOURNET, membre associé, 4 mars 2019

La question de la scolarisation des enfants handicapés, nous dirons plutôt en situation de handicap dans cette présentation et je vais m'en expliquer dans cette ouverture de conférence, occupe régulièrement le devant de la scène médiatique et souvent à l'occasion de difficultés particulières dans sa mise en œuvre : refus de scolarisation, difficulté à mettre en place un accompagnement, situation des accompagnants (AESH selon la terminologie actuelle), débat de second tour de la présidentielle comme en 2007 entre Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy. Cette effervescence médiatique régulière met en lumière le caractère sensible du sujet qui renvoie à des dimensions individuelles mais aussi à une culture sociale de prise en charge collective de la différence dans un monde parfois excessivement normé.

C'est par cet angle du rapport à la norme que nous pouvons entrer dans le sujet du handicap. Comme l'a exprimé Georges Canguilhem (1904-1995) philosophe et médecin du siècle précédent - il fut le directeur de thèse de Michel Foucault - plus que de différences de nature, on doit parler de différences de degré dans la mesure du normal et du pathologique (cf. « *Le normal et le pathologique* » publié en 1966). Ainsi donc, si l'on parle d'habiletés, c'est-à-dire d'une capacité, d'une aptitude à réaliser un acte, on peut explorer toute une variété de degré entre ce qui est considéré comme la norme, fluctuante par nature et le point extrême de l'incapacité totale. Le handicap ne peut donc être conçu seulement en termes d'impossibilité, de manque mais plutôt en partant du point inverse, c'est-à-dire de la mesure de toutes les possibilités. On ne peut en suivant Canguilhem établir un lien trop étroit entre le constat d'un écart à la norme et sa conséquence car il n'y a pas de « mécanicité » exclusive et le corps comme la psyché humaine ne peut se réduire à une simple addition. Il faut de façon indispensable mesurer le tout et en contexte pour avoir une juste vision de la chose. Pour le dire autrement : certes un mal-voyant a une limitation capacitaire mais comme il développe une sur-compétence avec d'autres sens ou habiletés, on ne peut le réduire à cette seule réalité et finalement l'y assigner en lui supposant des indépassables. Je ne prendrai que l'exemple du « cécifoot » où le joueur développe la capacité à déterminer exactement la position du ballon et la sienne par rapport au but seulement en utilisant de façon combinée et intégrée ses sensations internes et les informations apportées par le grelot inséré dans le ballon.

Il s'agira donc, si l'on en reste au thème de cette communication d'évoquer des « élèves autrement capables » pour paraphraser le titre du colloque de 2015 à l'INS-HEA (institut

national supérieur de recherche et de formation pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés) en décembre 2015. Dans cette approche qui inspire la loi de février 2005, le handicap est défini de la façon suivante :

« Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison 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. »

Il n'est pas neutre par ailleurs de rappeler l'intitulé complet de la loi du 11 février 2005 : « loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ». Il s'agit donc bien de trouver collectivement les possibilités de compensation pour permettre la participation et la citoyenneté et ainsi rétablir l'égalité des droits et des chances. Nous sommes donc dans une vision ouverte du handicap que la compensation vient soutenir pour permettre l'autonomie la plus grande possible et non pas pour seulement mettre « dans le bain » avec les autres en s'estimant heureux de ne pas être relégués... Nous utiliserons donc ce cadre conceptuel ouvert dans ce travail qui prend en compte la situation tout autant que la limitation pour déterminer les modalités de compensation du handicap. L'avantage de cette démarche est qu'elle ouvre à une dimension élargie favorable à l'ensemble de la communauté : si j'adapte la hauteur des trottoirs à celle des transports en commun, je facilite l'accessibilité des personnes en fauteuil roulant mais aussi des parents avec les poussettes, aux jeunes enfants ou des personnes âgées ayant des difficultés à se déplacer. La notion de coût de l'accessibilité est alors à présenter tout autrement, comme un atout pour tous et pas seulement une contrainte.

Après cette première approche permettant d'en fixer le cadre, nous explorerons 3 points :

Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'histoire de la scolarisation progressive des enfants handicapés que l'on nomme donc depuis la loi de 2005 en vigueur « en situation de handicap » en brossant rapidement et en suivant la catégorisation de Frédérique Bastide dans un article de 2011 le passage d'une volonté à l'expression d'un droit

Ensuite nous regarderons à travers l'exemple de la conception de la loi de 2005 comment se construit une politique publique avec la mise à l'agenda, les principes de la réflexion pour dépasser la loi Veil de 1975 puis la phase de négociation qui a abouti à une organisation décentralisée originale et inspirée par les principes de « New Public Management ».

Enfin à travers des données actualisées sur l'actualité de la scolarisation des enfants en situation de handicap dans l'académie de Toulouse, nous aborderons les difficultés de la territorialisation contrastée, les enjeux actuels et les perspectives à moyen terme.

Commençons donc par un rapide survol de la question de la scolarisation des enfants handicapés en France ou le passage d'une volonté à l'expression d'un droit...

Une volonté...

A partir de 1882, les lois de Jules Ferry donnent à l'école un rôle social prépondérant dans l'optique d'enraciner la République. L'école laïque gratuite et obligatoire accueille des jeunes d'origines sociales et culturelles différentes. La scolarisation gratuite permet l'alphabétisation, l'apprentissage et l'accès à la culture pour tous. Rapidement, le caractère obligatoire de l'école fait apparaître un nombre important d'enfants considérés comme « non scolarisables », préalablement exclus ou enfermés dans les asiles. Les notions d'arriéré mental et d'anormal apparaissent et il apparaît alors commode de faire émerger la nécessité de créer des classes spécialisées. On doit aux précurseurs de l'époque la recherche de dispositifs adaptés, venant démontrer la pertinence de relier le champ médical au scolaire.



Face à ce constat, il y a tout juste un siècle, Désiré-Magloire Bourneville, (1840-1909, médecin aliéniste) persuadé de la nécessité d'une éducation pour les enfants handicapés propose pour les pathologies les plus lourdes, un accueil à l'hôpital avec un enseignement assuré par des « infirmiers-instituteurs ».

Pour les autres, il soutient la création de classes spécialisées au sein de l'école, gérées par des instituteurs sensibilisés à des notions de soins.

Dans cet esprit se constitue une commission interministérielle présidée par Léon Bourgeois (1851-1925, homme d'état radical, Prix Nobel de la Paix en 1920, fervent solidariste) composée d'hommes politiques et de spécialistes de l'enfance anormale, dans le but d'adapter l'obligation de l'enseignement primaire aux enfants anormaux décrite dans la loi du 28 mars 1882. Ces travaux aboutiront à la loi du 15 avril 1909, qui ouvre la possibilité de création de classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires (pour les enfants de 6 à 13 ans), voire d'écoles autonomes de perfectionnement (jusqu'à 16 ans) pour les enfants « reconnus incapables d'apprendre une profession au dehors ». Ces structures « peuvent être créées à l'initiative et sur la demande des communes et des départements, pour les enfants arriérés des deux sexes ».

En parallèle, dès 1904 sur demande du gouvernement, Alfred Binet (1857-1911, pédagogue et psychologue) et Théodore Simon (1873- 1961, psychiatre aliéniste) travaillaient à la création

d'une échelle métrique de l'intelligence qui sera présentée en 1905, qui n'est « non pas à proprement parler la mesure de l'intelligence, car les qualités intellectuelles ne se mesurent pas comme des longueurs, elles ne sont pas superposables, mais un classement, une hiérarchie entre des intelligences diverses ; et pour les besoins de la pratique, ce classement équivaut à une mesure. Ces travaux sont repris par Louis William Stern (1871-1938, psychologue allemand), qui crée le test de « Quotient intellectuel ». Il est utilisé pour détecter à l'avance les élèves en difficulté scolaire mais il permet aussi de « recruter » pour les classes de perfectionnement les élèves « arriérés » considérés comme « éducatibles ». On peut considérer que cette séparation de ceux qui relèvent d'un suivi médical est à l'origine de l'enseignement spécialisé et donc de la CDES (Commission de l'Éducation Spécialisée) créée en 1975 par la loi Veil. Bien que cette première loi porte les prémices de l'intégration scolaire, on ne dénombre que 40 classes en 1930 et 247 en 1945 par défaut de l'obligation portée par la loi. On voit ici ce que l'on retrouvera plus tard et qui illustre la difficulté de passer de la volonté à son application concrète sur le terrain et qui forme ce que l'on appelle une politique publique.

Qui devient un droit...



Avec le Front populaire, Henri Sellier (1883-1943) et Jean Zay (1904-1944), alors ministres de la Santé publique et de l'Éducation nationale, constituent une commission de l'enfance déficiente présidée par Henri Wallon (1879-1902, psychologue et médecin auteur avec Paul Langevin d'un plan de réforme du système éducatif dont on peut tirer les fils jusqu'à aujourd'hui...). En découle une charte de l'enfance déficiente qui préconise un dépistage systématique des déficiences chez l'enfant et une proposition d'orientation selon les cas en institut médico-pédagogique ou en classe de perfectionnement. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, la limite supérieure de la débilité légère à partir du QI passe de 70 à 85. Les classes sont rapidement surchargées et on constate une augmentation de l'intolérance face aux élèves en difficulté. L'échec scolaire est considéré comme une fatalité due aux inégalités naturelles de l'enfant, souvent imputées aux qualités morales de la famille.

En 1963, le décret du 12 avril élargit l'obligation aux enfants infirmes qui doivent être « rééduqués » et « réadaptés », et est à l'origine de la création du le Certificat d'Aptitude à l'éducation des Enfants et des adolescents déficients ou Inadaptés (CAEI). Durant ces années 55-70, on développe donc les structures spécialisées pour accueillir les enfants déficients et prévenir in fine les situations d'échec scolaire comme les CMPP (Centre Médico-PsychoPédagogique) ou les SES (Section d'Éducation Spécialisée).

L'année 1975 vient marquer un tournant considérable – « une révolution » selon Luc Gateau, président de l'UNAPEI dans un article du quotidien Libération du 30 juin 2017 - au travers de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées. Les termes « infirme » ou « débile » sont remplacés par « personnes handicapées ».



Simone Veil, alors ministre de la Santé, met l'accent sur son souhait de ne pas réduire le handicap à une définition trop étroite pour ne pas poursuivre le sentiment d'exclusion causé par une catégorisation exclusive. « La notion de handicap doit rester, si l'on veut précisément éviter des exclusions dans l'avenir, très évolutive et s'adapter aux situations qui pourront se présenter ultérieurement »

Pour autant, l'idée est clairement de dépasser le concept d'inadaptation qui suppose donc une réadaptation et de passer au concept d'intégration qui court implicitement dans le texte sans pour autant y être clairement formulé. La même année, la loi relative aux institutions sociales et médico-sociales remodèle le secteur en définissant les structures susceptibles d'accueillir les personnes handicapées.

Le concept d'intégration est institutionnalisé au travers de l'obligation pour les établissements de faire apparaître les actions proposées au projet d'école dans la loi d'orientation de 1989 dite « loi Jospin » qui faisait de l'élève le cœur du système. Les dix années suivantes verront l'émergence de nouveaux dispositifs et organisations : RASED, UPI, CLIS, ...

L'intégration scolaire, au début des années 1980, peut donc s'opérer sous deux dispositifs distincts. Après avis de la CDES, l'enfant peut être admis dans une classe spécialisée ou être intégré en classe ordinaire. La loi de 1975 dit que l'intégration est la règle « chaque fois que c'est possible » et cette nuance conduira malheureusement au maintien pour 30 ans encore à une logique de séparation car il y a de multiples causes à l'impossibilité d'accueil et notamment celle de l'accompagnement humain en classe... nous jetterons un simple coup d'œil sur ce sujet pour en poser les éléments saillants :

Dans les années 80, les premières aides humaines en classe sont financées par les parents ou par le biais d'associations nationales ou locales. Cependant dans les Bouches du Rhône, à partir de 1989, des Auxiliaires d'Intégration Scolaire (AIS), recrutés et « formés » par une mission départementale et salariés des municipalités sous contrat emploi-solidarité sont mis en place.

En 1997, la mise en place des contrats emploi-jeune, financés à 80 % par l'État, connaît un franc succès et donne du souffle pour le financement des AIS. L'Éducation nationale se saisit très largement de ce dispositif et crée, dès octobre 1997, 40 000 contrats sous statut d'aide

éducateur. Pour autant, en 1999, un rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAS rapporte que « la plupart du temps les intégrations sont faites “à l’essai”, ce qui dénote bien que l’intégration scolaire n’est pas un véritable droit, mais une tolérance, et place l’enfant et ses parents dans une situation précaire et perturbante.

En 1999, le ministère de l’Éducation nationale, en relation avec celui en charge des personnes handicapées, crée un plan de scolarisation des enfants et adolescents handicapés, le « plan Handiscol ». Il fait état de vingt mesures visant à améliorer le système éducatif pour la scolarisation des élèves en situation de handicap. Sont actées l’installation des groupes départementaux Handiscol et l’expérimentation des nouveaux services d’auxiliaires d’intégration scolaire. Une convention est signée en juin 1999 entre l’Éducation nationale et le monde associatif pour favoriser le développement des postes AIS qui seront renommés en AVS (Auxiliaire de Vie Scolaire) en 2002 avec la mise au point d’un référentiel de la fonction de ces auxiliaires. On y note quatre fonctions principales :

1. Accompagnement dans les actes de la vie quotidienne ;
2. Socialisation favorisant l’intégration des enfants, adolescents ou jeunes adultes dans la vie sociale, scolaire, familiale ;
3. Éducation visant le développement de l’autonomie de l’élève, de ses capacités d’apprentissage ;
4. Communication liée à la gestion des relations avec les différents partenaires du projet individuel d’intégration.

En 2003, le Parlement adopte le projet créant le statut d’assistant d’éducation (AED) et les AVS en constitue une catégorisation particulière. Il existe deux types d’AVS, que l’on appelle les AVSi (individuel) et les AVSco (collectif). Ces derniers exercent en classe et ne sont donc pas affectés à un seul enfant.

La loi du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances réaffirme et élargit celle de 1975, dont les objectifs n’ont pas toujours été atteints 30 ans après son adoption. L’usager est « au centre du dispositif ». Il est le principal acteur et auteur de son projet de vie. On passe très nettement d’une idée de protection des personnes à celle de l’insertion en fonction du projet de vie individuel. Regardons maintenant les conditions de son élaboration sous l’angle de la mise en œuvre d’une politique publique.

Pour tenter de comprendre les conditions d’élaboration de cette loi en adoptant la grille de lecture d’une analyse de politique publique, nous allons donc poser quelques repères.

Le point de départ du processus d'élaboration de la loi peut être trouvé dans l'annonce par le Président de la République, Jacques Chirac, le 14 juillet 2002, quelques semaines après une réélection dans les conditions que l'on sait des trois chantiers du premier quinquennat de la 5^{ème} République : la lutte contre le cancer, contre l'insécurité routière et pour l'insertion des personnes handicapées. En réponse à une question des journalistes Patrick Poivre D'Arvor et Béatrice Schönberg dans ce qui était alors une traditionnelle interview, le président annonce ses 3 priorités et notamment sur les personnes handicapées :

« ...Le troisième chantier -si vous appelez cela des chantiers-, ce sont les handicapés qui, en France, n'ont pas encore trouvé leur place convenablement de façon digne. Et beaucoup de progrès reste à faire. »

Ceci correspond à l'appropriation par le politique d'un problème à résoudre, autrement dit une mise sur agenda politique portée par le plus haut niveau.

La formulation choisie par le président indique sans conteste une volonté d'agir dont on trouve encore les grandes lignes dans le discours du 3 décembre 2002 devant le Conseil Consultatif des Personnes Handicapées au Palais de l'Élysée où il fera part de son analyse de la société :

« [...] Année après année, la situation des personnes handicapées et de leur famille s'impose comme un véritable enjeu de société. Leur solitude, leurs difficultés, parfois leur détresse restent grandes, même si elles sont, probablement, mieux connues et un peu mieux prise en compte que par le passé.

Une société, je crois, se juge notamment à l'attention qu'elle porte aux plus fragiles et à la place qu'elle réserve par conséquent aux personnes qui souffrent d'un handicap [...] »

En 2002, presque 30 ans après la loi de 1975, il est temps de passer à une nouvelle réforme en profondeur dont il trace les pistes : personnalisation du soutien à travers le projet de vie, droit à la compensation, mise en place d'un guichet unique, implication des associations, renforcement de l'obligation de scolarisation, élaboration de véritables parcours professionnels dans le milieu ordinaire et spécialisé. L'année 2003 est alors annoncée comme année en faveur des personnes handicapées et le président conclue en faisant état de son « implication personnelle » et de sa « détermination ».



Au-delà de la motivation personnelle d'un homme lui-même concerné dans sa famille avec sa fille Laurence, on ne peut que constater le lent mûrissement de la société pour une approche plus globale de la question.

Le plus haut niveau de l'Etat fixant le cap, on est bien dans le cadre d'une politique publique pour laquelle et pour reprendre une dernière fois les termes du Président lors de ce discours du 3 décembre 2002 : « [...] une forte mobilisation des pouvoirs publics sera nécessaire [...] ». Un processus de médiation sociale est en marche pour prendre en charge le désajustement entre l'état de la société et les besoins des personnes handicapées.

Une fois le choix fait par l'autorité publique, regardons maintenant comment ce processus de médiation a abouti à la Loi du 11 février 2005.

Le mercredi 25 juin 2003, la secrétaire d'Etat aux Personnes handicapées (Marie-Thérèse Boisseau) fait une communication au Conseil des ministres où au-delà de mesures conjoncturelles, elle annonce une concertation avec les partenaires institutionnels à travers le Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH) et la tenue par les préfets de chaque département d'une concertation avec « les citoyens ».

Un document d'orientation a été établi par le CNCPH en mars 2003, il retient les principes de non-discrimination, d'égalité des chances, de possibilité de choix et d'équité de la charge financière tout en réclamant la prise en compte de l'ensemble des handicaps dans la Loi et recommande une accessibilité qui ne soit pas que matérielle. On en retrouve les traces lorsque le mercredi 10 décembre 2003, au Conseil des Ministres, la Loi est annoncée pour 2005 avec 3 principes : compensation des conséquences du handicap, accès au cadre de vie, à l'école ou à l'emploi, modernisation des institutions avec création dans chaque département d'une maison des personnes handicapées. Le président la qualifie de « réforme essentielle ».

Le projet de Loi est finalement présenté au Conseil des Ministres le 28 janvier 2004, il fixe 3 objectifs prioritaires :

« - assurer aux personnes handicapées la compensation des conséquences de leur handicap [...].

- permettre une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale en organisant la vie collective autour du principe d'accessibilité [...]

- mettre à la disposition des personnes handicapées des services modernisés et accessibles permettant l'accomplissement de leurs démarches. Le projet de loi prévoit ainsi la création d'une maison départementale des personnes handicapées où les différentes commissions préexistantes seront fusionnées dans une instance unique : la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. La personne handicapée sera, dans ce nouveau cadre, accueillie, informée et conseillée par un seul et même interlocuteur.

Le projet de loi a aussi pour objectif d'assurer une véritable intégration scolaire des enfants handicapés. Il pose le principe de leur scolarisation dans l'établissement le plus proche, les

établissements et services médico-sociaux intervenant seulement en complément. Il favorise l'accueil des étudiants handicapés par la mise en place de tous les aménagements nécessaires au meilleur déroulement de leurs études [...] »

Le projet étant écrit selon les priorités ci-dessus définies, les associations comme les APF vont mener de nombreuses actions pour influencer sur le contenu du texte final. Le rapport moral pour l'année 2004 des APF en porte clairement la trace : « Les débats sur la "loi pour l'égalité des droits, des chances, la participation sociale et la citoyenneté des personnes handicapées" ont rythmé toute l'année 2004 ; en alternance des manifestations départementales et nationales ont relayé les revendications des adhérents de l'association à toutes les étapes stratégiques et nécessaires à l'élaboration de la loi et ce, dans tous les départements français. » Déposé au Sénat le 28 janvier 2004 soit 1 an et demi après l'annonce du projet lors de l'interview du Président de la République le 14 juillet 2002, le projet est adopté en première lecture par la chambre haute le 1^{er} mars 2004. Il est déposé sur le bureau de l'assemblée le 2 mars, travaillé en commission en mai et juin 2004 avant d'être adopté en 1^{ere} lecture avec des amendements le 15 juin 2004.

Conformément à la procédure législative, il revient donc en deuxième lecture devant le Sénat et est adopté avec de nouveaux amendements suite au rapport de M. Paul Blanc le 21 octobre 2004.

Un article des ASH de l'époque illustre la vigilance des associations sur l'élaboration du texte final : les APF parlent de « retour à la Loi de 1975 », et l'UNAPEI d'un « détricotage » notamment en raison d'amendements sur l'obligation d'accessibilité faisant disparaître des délais de mise aux normes des bâtiments la rendant de fait aussi virtuelle dans ce domaine que celle de 1975 au motif selon l'auteur de l'article de « réalisme ». Et ils étaient prophétiques car c'est bien en juillet 2015 que le nouveau report des obligations pour 9 ans a été acté... D'autre part la représentativité des associations à la fois gestionnaires d'établissements et représentantes des personnes handicapées semble remise en cause par un amendement imposant une stricte parité entre gestionnaire et non gestionnaire dans les instances représentatives. Enfin la présence d'un enseignant référent, interlocuteur unique de la famille sur les questions scolaires est également remise en cause alors qu'elle correspondait initialement à la logique du guichet unique pour les personnes handicapées et leur famille.

Les mouvements d'humeurs d'associations nationales ainsi illustrées portent leurs fruits car déposé en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale et de nouveau modifié le 18 janvier 2005 le nouveau projet ne fait plus mention de ces points. Examiné en séance publique le

texte final est adopté le 27 janvier par le Sénat puis le 11 février 2005 par l'Assemblée Nationale.

Le processus législatif est à son terme et peut illustrer la formule de Pierre Muller : « les politiques publiques sont le lieu où les sociétés définissent leur rapport au monde et à elles-mêmes. ». Même si la volonté politique du Président de la République a permis d'accélérer les choses, on peut penser que cette construction progressive de la décision de mise en œuvre d'une politique publique en faveur des personnes handicapées est d'abord le résultat d'une forme de négociation entre les acteurs de son application : les pouvoirs publics et le tissu associatif car faire de la politique c'est aujourd'hui de plus en plus faire des politiques publiques.

En reprenant les 5 critères posés par Yves Mény et Jean Claude Thoenig comme fondement d'une politique publique, on en retrouve bien les caractères dans la Loi du 11 février 2005 :

- ✓ Elle porte un ensemble de mesures concrètes comme la création d'une nouvelle prestation de compensation du handicap.
- ✓ Elle comprend des mesures autoritaires comme l'obligation d'emploi ou d'accessibilité à échéance de 10 ans
- ✓ Elle s'inscrit dans le cadre général des mesures de cohésion sociale et ne constitue donc pas une mesure isolée.
- ✓ Elle vise un public spécifique dont la situation vise à être modifiée : les personnes handicapées dans une définition clairement posée dès le premier article de la Loi.
- ✓ Elle définit les objectifs à atteindre aux différents acteurs comme la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées au 1^{er} janvier 2006

Une fois posé le caractère de politique publique et les conditions d'élaboration, nous allons maintenant nous intéresser à cet aspect spécifique de la Loi de 2005 : la scolarisation des enfants handicapés.

Le texte fixe clairement comme objectif au système éducatif la logique du droit commun : « [...]La loi du 11 février 2005 pose comme principe la priorité donnée à une scolarisation en milieu dit « ordinaire», le recours aux établissements ou services médico-sociaux étant considéré de façon complémentaire ou, le cas échéant, subsidiaire [...] » nous dit la circulaire de 2009 de la Direction Générale de l'Enseignement SCOLAire (DGESCO).

L'enfant handicapé est scolarisé dans son école ou collège de secteur avec les aides matérielles, humaines ou pédagogiques nécessaires. Lorsqu'il est plus pertinent et sous réserve de la demande des parents ou des représentants légaux de recourir à un autre lieu de scolarisation, l'unité d'enseignement d'un établissement médico-social ou un dispositif de

scolarisation collectif du type ULIS école ou ULIS secondaire peut être préconisé par la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH), interlocuteur territorial unique créée par la loi. Dans ce cas cependant, l'enfant reste inscrit dans l'établissement scolaire le plus proche de son domicile identifié comme référence.

La logique de compensation qui structure l'ensemble de la loi de 2005 se retrouve dans le champ éducatif avec la définition par la Commission Départementale pour l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH) dans le cadre du Projet Personnalisé de Scolarisation (PPS) des aides humaines, matérielles ou pédagogiques pour favoriser le parcours scolaire le plus performant possible.

La prise en compte de la situation individuelle de chaque enfant handicapé dans son environnement induit une réponse contextualisée en fonction des spécificités du handicap de l'élève mais aussi de son environnement en termes d'établissement scolaire accessible ou de services médicaux, paramédicaux ou sociaux disponibles. Dans son principe même tout comme dans les modalités de sa mise en œuvre concrète, la loi de 2005 implique donc une réponse différenciée qui s'inscrit dans la dynamique globale de la territorialisation de l'action publique.

La territorialisation est devenue un mot clé des politiques publiques. Des premières lois des années 80 et leurs suites jusqu'à la loi Notre, la décentralisation a profondément modifié la gestion des affaires de l'Etat en ouvrant aux pouvoirs locaux une marge d'autonomie dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. En ce sens la territorialisation devient alors le carrefour de l'espace d'élaboration mais aussi de gestion par les services décentralisés ou déconcentrés de la politique considérée. Dans le cas précis de la scolarisation des enfants et adolescents en situation de handicap, il s'agit de coordonner l'action des services déconcentrés de l'Education Nationale au niveau du rectorat qui gère plutôt le niveau secondaire ou de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) pour le niveau primaire avec l'action départementale dont relève la MDPH. Comme l'exprime le rapport conjoint des inspections générales de l'Education Nationale en juillet 2012 : « [...] la prise de décision a été déplacée de l'Etat vers les conseils généraux qui exercent leur tutelle administrative et financière sur les MDPH [...]. Sans être, au sens strict, une loi de décentralisation, la loi du 11 février 2005 installe, au plus près de la personne handicapée un interlocuteur unique [...] »

Ces éléments de compréhension d'une politique publique étant posés, regardons maintenant comment elle se traduit dans les territoires qui sont ceux de l'ancienne région Midi-Pyrénées et qui correspondent toujours au territoire de l'académie de Toulouse.

La scolarisation en milieu ordinaire est un des axes forts de la loi de 2005 et il est notable que le terme intégration n'est plus du tout utilisé. Si la Loi de 1975 faisait état d'une obligation éducative reprise par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 rappelant le principe du droit à l'éducation des enfants et adolescents handicapés, celle de 2005 crée un droit subjectif nouveau en faisant de la scolarisation en milieu ordinaire **la règle** et non plus une option possible. C'est une étape décisive qui tout en marquant en négatif les insuffisances de la Loi de 1975 a pour servir d'appui aux familles et aux associations pour obtenir des engagements précis.

Pour simplifier voici en 2 schémas les principaux changements du dispositif avant et après le Loi de 2005 :

AVANT LA LOI DU 11 FEVRIER 2005



Besoin d'une ADAPTATION DU PARCOURS SCOLAIRE évoqué en **EQUIPE EDUCATIVE**

*Les professionnels rédigent leur compte-rendu
pour constituer le dossier vers la CCPE ou la CCSD*



La CCPE ou la CCSD

Est décisionnaire

Émet un avis

Notifie

Pour :

Pour les orientations en
CLIS ou UPI

-orientation en établissement
spécialisé

Décisions et avis aux
familles

-demande d'AVS

-demande de matériel adapté

-orientation en SEGPA



Transmet les dossiers quand elle émet un avis favorable



CDES pour reconnaissance du besoin et affectation

(établissement, AVS, matériel)

En cas de désaccord, **les familles** ont une possibilité de recours mais ne sont pas forcément à l'origine de la procédure

DEPUIS LA LOI DU 11 FEVRIER 2005

Un enfant en situation de handicap demande son inscription dans un établissement scolaire,

Le besoin d'une ADAPTATION DU PARCOURS SCOLAIRE est évoqué en

EQUIPE EDUCATIVE réunie par le référent de scolarité

ACCORD FAMILLE

Les professionnels rédigent leur compte-rendu pour constituer le dossier
La famille remplit un formulaire de demande de PPS transmise au référent de scolarité.

REFUS FAMILLE

Elle a **4 mois** pour demander un PPS.
Si, à l'issue de ce délai elle n'a rien fait,
le référent de scolarité informe
L'inspectrice ASH qui informe
La MDPH qui entame une médiation avec **la famille**

Transmet les dossiers à la MDPH



L'équipe pluridisciplinaire
de la MDPH émet un avis sur le **PPS**



La CDAPH de la MDPH étudie les dossiers et prescrit le **PPS**

En cas de désaccord **la famille** a une possibilité de recours



établissement spécialisé

notification
aux directeurs d'établissements

-demande d'AVS

-demande de matériel adapté

- ULIS

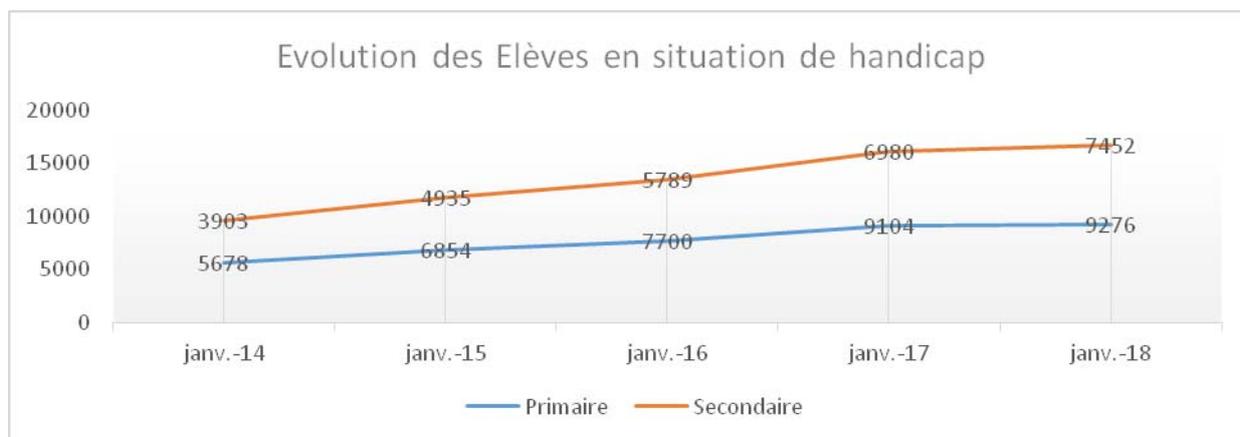
notification à la DSDEN
qui répartit les besoins et affecte



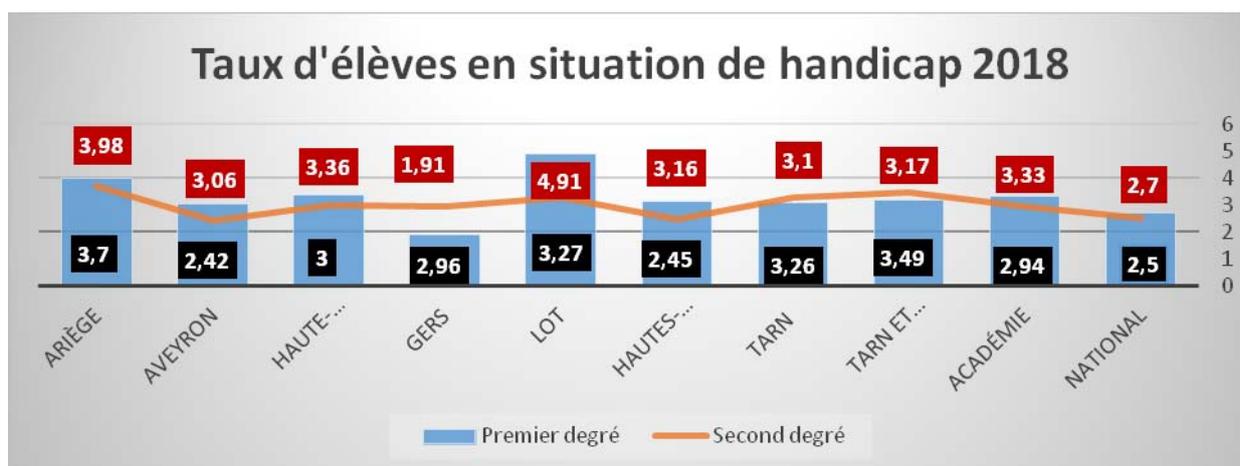
Le référent de scolarité réunit au moins une fois par an l'équipe de suivi de la scolarisation qui rassemble les différents intervenants pour faire le point sur les modalités et transmet à la CDAPH pour d'éventuels ajustements.

En bref, la philosophie de la loi du 11 février 2005 concernant la scolarisation se résume finalement simplement : on inscrit d'abord l'enfant dans le milieu ordinaire et ensuite on trouve avec les différents partenaires les moyens adaptés à l'accompagnement nécessaire. La mesure de ce changement presque copernicien est à prendre par tous les acteurs qui doivent développer leur coopération pour réussir à relever ce pari.

Si l'on fait un focus sur la situation quantitative des élèves en situation de handicap scolarisés pour l'académie de Toulouse au cours des 5 dernières années, on ne peut que constater la croissance constante des effectifs en le rapportant à la population scolaire globale qui est de l'ordre de 280 000 élèves dans le 1^{er} degré et de 235 000 dans le second degré :



En regardant un peu plus finement le taux d'élèves en situation de handicap par rapport au total des élèves accueillis, on constate des contrastes territoriaux marqués :



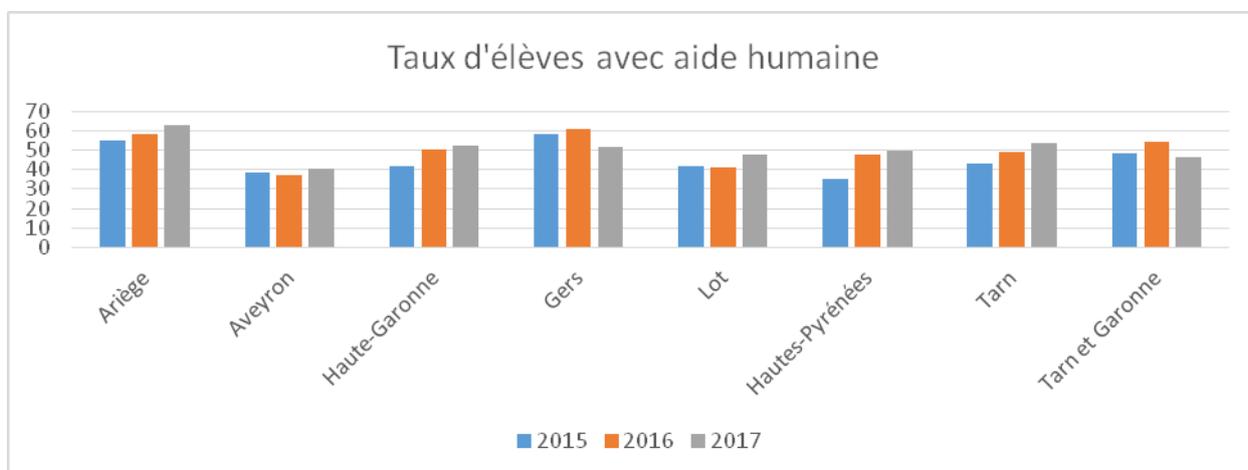
L'académie de Toulouse a un taux supérieur à la moyenne nationale dans le premier comme dans le second degré ce qui peut s'expliquer par un taux d'équipements en matière de handicap supérieur aussi à la moyenne nationale et donc qui favorise le maintien sur place ou

l'attractivité de la région pour les familles d'enfants en situation de handicap : environ 11 places pour 1000 habitants en Occitanie (9,53 pour le Tarn et Garonne) contre 9,5 places au niveau national dans le rapport 2017 de l'Agence régionale de Santé. On comprend ainsi mieux le caractère particulier du Lot qui dispose d'un taux de 12,5 places/1000 habitants et peut donc expliquer un ratio élevé par le fort taux d'équipement qui permet de rester sur place dans un département qui perd plutôt des élèves globalement.

Cette première analyse permet de mettre en évidence un écueil récurrent de la territorialisation d'une politique publique qui est le risque de différenciation excessive alors que son objet même est l'adaptation au contexte. Selon la logique d'adaptation au plus près des besoins du terrain qui permet de trouver des réponses pertinentes à leur échelle, on prend le risque de renforcer les points forts sans agir sur les faiblesses.

Face à ce risque, la réponse a été une forme de standardisation de la mesure des besoins avec la diffusion dès 2012-2013 de façon expérimentale puis généralisée en 2016 par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) alimentée financièrement par les contributions du « jour de solidarité », d'un outil d'appréciation des besoins adaptés du modèle pour adulte le GEVA (Guide d'ÉVALuation des besoins) transformé en GEVA-Sco pour le public spécifique scolaire.

Ce qui nous amène à la problématique spécifique de l'aide humaine notifiés par la MDPH et attribués par les autorités académiques. Si l'on observe les taux d'élèves avec aide humaine, on constate une progression globale mais là aussi des fortes disparités territoriales tenant à la structuration dans le temps -il est toujours difficile de revenir sur des moyens attribués dès lors que les besoins sont en constante augmentation – mais qui doivent être pondérés par les volumes d'élèves suivis. Ainsi l'Ariège a un taux d'élèves accompagnés le plus élevé de



l'académie mais ne représente qu'environ 600 élèves là où le département de la Haute-Garonne dépasse les 2800...

Evidemment du point de vue des familles, ce chiffre même en croissance ne sera jamais suffisant d'autant que la présence humaine est souvent comprise comme un préalable à la scolarisation alors que ce n'est règlementairement pas le cas. Les élèves en attente d'AESH (Accompagnant des Elèves en Situation de Handicap) étaient de l'ordre de 8% dans l'académie en 2015 ce qui est encore trop mais tend progressivement à se résorber avec les créations successives de postes.

Les missions de l'AESH sont définies par le décret de 27 juin 2014 (modifié en juillet 2018) qui permet 4 types d'intervention :

« Des interventions dans la classe définie en concertation avec l'enseignant (aide pour écrire ou manipuler le matériel dont l'élève a besoin) ou en dehors des temps d'enseignement (interclasses, repas, ...).

Des participations aux sorties de classes occasionnelles ou régulières : en lui apportant l'aide nécessaire dans tous les actes qu'il ne peut réaliser seul, l'AESH permet à l'élève d'être intégré dans toutes les activités qui enrichissent les apprentissages scolaires.

L'accomplissement de gestes techniques ne requérant pas une qualification médicale ou paramédicale particulière constitue une aide à l'élève.

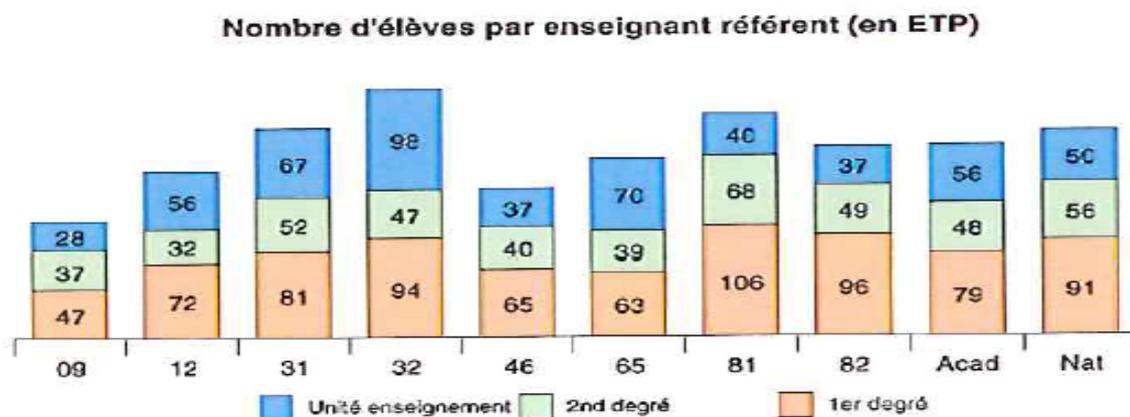
Une collaboration au suivi des projets personnalisés de scolarisation de l'élève (réunions d'élaboration ou de régulation du projet personnalisé de l'élève, participation aux rencontres avec la famille, réunion de l'équipe éducative, ...). »

Il est important de signaler que les interventions dans la classe doivent être réalisées en concertation avec l'enseignant et que ce n'est pas à l'AESH de se débrouiller avec les consignes ou de répondre à la place de l'élève mais bien d'aider à la mise en place du dispositif pédagogique voulue par l'enseignant pour tous les élèves.

Les AESH sont maintenant recrutés sous conditions de diplômes (niveau V de service à la personnes ou expérience significative de 9 mois minimum ou niveau IV) en CDD de 3 ans maximum renouvelable 1 fois et peuvent accéder à un CDI au bout de 6 ans. La rémunération va de 1500€ à 1700€ brut pour un temps plein, ce qui est rarement le cas et la moyenne est plutôt autour de 800€ à 1000€ en fonction de la quotité effective de travail.

Si l'on s'intéresse maintenant à la régulation du système en regardant le nombre d'élèves suivi par un enseignant référent (chiffres 2013 mais c'est pour avoir une idée des volumes), on peut constater aisément le hiatus entre le discours et le possible : de 112 élèves/référent

dans la situation la plus « favorable » dans l'Ariège à 239 élèves/référent pour le Gers, on ne peut sérieusement pas imaginer un suivi personnalisé très poussé...



Le système de scolarisation tel qu'il a été présenté ici souffre donc d'une difficulté de régulation qui porte sur l'ensemble des échelles considérées. En raison de la multiplicité des niveaux et des acteurs concernés, on peut constater le poids des logiques territoriales dont on retrouve la trace dans les disparités à l'échelle académique. Comme tout système peu régulé en raison de sa complexité, on peut émettre l'hypothèse qu'une dérive au niveau macro de l'école va entraîner l'ensemble de la chaîne de décision et donc les écarts constatés.

Si on résume de façon un peu abrupte, les MDPH ont un regard départementalisé qui ne favorise pas la régulation à l'échelle régionale et sont soumises à la pression des associations locales représentées à la commission exécutive. Le Rectorat et l'ARS disposent certes de la vision globale mais pas des moyens de régulation puisque la décision effective est décentralisée au niveau du département. En forçant le trait, on peut donc dire que ceux qui sont en charge de définir le projet de scolarisation n'ont pas forcément tous les outils pour le faire alors que ceux qui sont en charge de le conduire en sont en partie privés car ils ont alors une mission d'exécution tout en étant à portée de récriminations car au contact avec l'utilisateur...

En guise de conclusion, il semble incontestable que la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a incontestablement modifié le paysage de la scolarisation des enfants handicapés.

Si elle n'est pas à l'origine de toutes les modalités de prise en charge comme par exemple les Classe d'Inclusion Scolaire (CLIS) qui lui préexistent, elle a permis la mise en œuvre de trois grands changements :

- Le passage de logique d'intégration à celle de la scolarisation. Plus personne ne conteste l'obligation qui ne se limite plus à l'accueil mais bien à l'élaboration d'un projet personnalisé.
- Le développement très rapide de la scolarisation des enfants handicapés dans le second degré avec le déploiement volontariste des Unité Localisé d'Inclusion Scolaire (ULIS) et notamment au lycée professionnel.
- La réorganisation administrative de l'éducation nationale avec la création d'un nouveau métier de référent et l'abandon de la compétence exclusive par le transfert aux MDPH.

Ces changements ont permis la forte croissance des effectifs d'enfants handicapés scolarisés par l'effet conjugué de l'apparition de nouveaux élèves reconnus comme handicapés en raison d'une définition plus large dans la loi de 2005 et de la conditionnalité des aides mais aussi par l'inclusion en milieu ordinaire considérée comme la règle et non plus comme une option. Pour autant les efforts sont à poursuivre pour la qualité de l'accompagnement humain en faisant un effort de formation conséquent tant pour les enseignants accueillant que pour les AESH dont la professionnalisation est en cours.

La logique même de la loi de 2005 en termes de mise en œuvre était de s'adapter aux conditions locales et en ce sens, on peut dire qu'elle est un exemple de politique publique territorialisée même si elle n'est pas exempte d'inégalités à corriger encore pour que le terme central de la devise républicaine, EGALITE, soit une réalité pour les élèves en situation de handicap.

Olivier FOURNET mars 2019

BIBLIOGRAPHIE

Politique publique :

Faure (Alain), Douillet (Anne-Cécile), *l'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, collection Symposium, 2005.

Faure (Alain), Negrier (Emmanuel) (dir), *les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, Questions contemporaines, 2007.

David (Olivier), « Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe » dans Rodier D., Rouyer A., SEC HET R. (dir), *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, PUR, 2007.

Muller (Pierre), *les politiques publiques*, Paris, PUF, 2006.

Scolarisation des enfants handicapés :

Bastide (Frédérique), « La scolarisation des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire », Paris, revue Vie Sociale et Traitements, n° 111, 2011/3, pp 34-41

Lesain-Delabarre (Jean-Marc), Delaubier (Jean Pierre) « L'organisation des parcours de scolarisation : une compétence de l'Education nationale à affirmer », Nouvelle revue ASH, n°61, 1^{er} trimestre 2013.

Blanc (Paul), « La scolarisation des enfants handicapés », Rapport au président de la République, Sénat, mai 2011.

Musset (Marie), Thibert (Rémi), « Ecole et Handicap, de la séparation à l'inclusion des enfants en situation de handicap », dossier d'actualité n°52, INRP, mars 2010.

Espagnol (Philippe), Prouchandy (Patricia), « La scolarisation des enfants et adolescents handicapés », Paris, DREES, 2007

Charles (Jean-Michel), « Analyse des PEP sur le second rapport Geoffroy », 2006

Geoffroy (Guy), *la scolarisation des enfants handicapés*, Paris, la Documentation Française, 2005.

Mascret (Anne), « le handicap fera-t-il changer l'école ? », Le Monde de l'Education, pp 44-54, Février 2007.

Plaisance (Eric), Belmont (Brigitte), Verillon (Arlette), Schneider (Cornélia), « intégration ou inclusion ? », la nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation, INS-HEA, n°37, avril 2007, pp 159-163

Dossier de presse Ministère de l'EN rentrée 2005 sur la scolarisation des enfants handicapés

Circulaire 2006-126 du 17 août 2006 sur la mise en œuvre des PPS, MEN.

Loi du 11 février 2005 :

Campion (Claire-Lise), Debré (Isabelle), « Rapport d'information au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 », Sénat, Juillet 2012.

Caraglio (Martine), Delaubier (Jean-Pierre), « La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 dans l'éducation nationale », Rapport IGEN-IGAEN note n° 2012-100, Juillet 2012

Julien (Agnès), « Les droits des personnes handicapées », ASH, supplément au n° 2470 du 22 septembre 2006

Gohet (Patrick), bilan de la loi du 11 février 2005 et mise en place des Maisons Départementales des Personnes Handicapées, rapport du Délégué Interministériel aux Personnes Handicapées, 2007

Maerel (Marie-José), « Loi sur le handicap, incompréhension et colère après l'examen au Sénat » ASH n° 2379 du 29 octobre 2004, pp 27-28, « Loi sur le handicap : les associations mieux entendues par les députés » n° 2388 du 1^{er} janvier 2005, p 31,

Paquet (Michel), « les maisons départementales entre contraintes et promesses », Revue Actualités Sociales Hebdomadaires (ASH) n° 2498 du 16 mars 2007, pp 27-30.

Sanchez (Jésus), « la dignité et la citoyenneté comme fondements des droits des usagers et l'évolution des politiques sociales », Empan n° 64, 2006, pp13-22.

Rapport d'activité APF 2004 et 2005.

Loi du 11 février 2005.