

Délibération n° 2009-102 du 16 février 2009

Recommandations du Collège de la HALDE sur la scolarisation des enfants handicapés. La loi du 11 février 2005 pose le principe de l'inscription de tout enfant handicapé dans l'établissement scolaire le plus proche de son domicile, dit "de référence", quel que soit son lieu d'accueil effectif, la scolarisation pouvant se dérouler, selon la situation de l'enfant, ses besoins et son potentiel, dans un établissement scolaire, dans un établissement médico-social ou sanitaire, ou bien en alternance dans les deux types d'établissements scolaire et spécialisé. Quatre ans après la promulgation de la loi, la HALDE a souhaité disposer, à partir d'un sondage d'opinion, de premiers éléments de bilan sur la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés dans les établissements du premier degré. Les résultats de ce sondage conduisent la HALDE à adresser les recommandations suivantes.

Le Collège

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Sur proposition du Président

Décide

Dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, la haute autorité a fait réaliser un sondage d'opinion sur la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés dans les établissements du premier degré¹. L'objectif de ce sondage était :

1. de repérer les évolutions de la scolarisation effective des élèves handicapés en milieu ordinaire ;
2. d'identifier le niveau de connaissance de la loi du 11 février 2005 (connaissance des dispositifs, des obligations et responsabilités échues...) ;
3. d'évaluer, quatre ans après la promulgation de la loi, les difficultés d'application de la loi et le degré de faisabilité de certaines mesures ;
4. de repérer les attentes et besoins particuliers permettant une scolarisation *effective* des enfants handicapés.

¹ Annexe : Synthèse du rapport d'étude « Sondage sur la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés dans les établissements du premier degré », CSA/Oxalis, Janvier 2009.

Réalisée entre le 12 et le 21 novembre 2008 auprès d'un échantillon représentatif de directeurs d'écoles maternelles et primaires (publiques et privées sous contrats) et d'élus de communes de plus de 5000 habitants, cette étude a également recueilli l'avis de parents d'élèves handicapés (échantillon non représentatif).

Les résultats du sondage témoignent d'un progrès en matière de scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire, notamment depuis la loi du 11 février 2005. Plus de la moitié des directeurs interrogés dit accueillir un enfant handicapé.

Cependant des difficultés en termes de moyens d'accompagnement demeurent. La situation des élèves atteints de handicap est surtout loin d'être homogène : elle nécessite des réponses adaptées à la nature et au niveau du handicap.

En l'absence de moyens appropriés pour accompagner certains handicaps, les directeurs interrogés expriment des réserves sur la capacité des élèves handicapés à acquérir comme les autres les fondements du socle commun de connaissances. Plus de la moitié des directeurs n'ayant jamais accueilli un élève handicapé ont le sentiment qu'il serait difficile de les accueillir.

Les directeurs d'école, les élus et les parents font tous part d'un manque d'information et de besoins de formation, les parents d'élèves handicapés précisant qu'ils doivent majoritairement aller à la recherche d'informations par eux-mêmes.

Enfin, les structures chargées de coordonner les interventions des différents acteurs paraissent insuffisamment connues et ne sont pas perçues comme proches des personnes.

Garantir l'égalité dans l'accès à la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés nécessite de maintenir une action volontariste.

En lien avec la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire, la Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance, la Direction Générale des Affaires Sociales, la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie, des associations de parents d'élèves, des associations spécialisées dans le domaine du handicap et le prestataire CSA/Oxalis²,

Et sur la base de ces constats, la haute autorité apporte les recommandations suivantes qui s'adressent à l'ensemble des acteurs concernés ayant été associés à leur élaboration :

Concernant l'information statistique sur la situation des élèves handicapés en milieu ordinaire

Connaître la situation actuelle de la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire et suivre son évolution est un enjeu de premier ordre. Dans le cadre du sondage, à titre indicatif, 59% des directeurs d'écoles interrogés déclarent avoir au moins un élève handicapé inscrit dans leur établissement en 2008. A la suite de la mise en place de la loi, 7% des directeurs

² Réunis dans le cadre d'un comité de pilotage qui a assuré le suivi du sondage.

disent constater une nette augmentation de la scolarisation des enfants handicapés (et 22% une petite augmentation).

Les données disponibles, notamment auprès de la Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP), ne permettent pas de connaître le *temps de scolarisation effectif* au sein de ces établissements ordinaires, la présence des élèves handicapés dans le cadre des activités périscolaires ou encore la situation réelle des enfants sans réponse de scolarisation en milieu ordinaire.

Selon le décret n°2008-833 du 22 août 2008, les Maisons Départementales des Personnes Handicapées doivent pouvoir organiser une remontée d'informations fiables et précises auprès des services ministériels sur les temps effectifs et les éléments de parcours de scolarisation.

Sur la base de ce constat, le Collège de la haute autorité recommande :

1° Au Ministère de l'Éducation nationale, à la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) et au Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité et de la Ville :

- D'affiner la mesure du temps de présence des élèves handicapés en milieu ordinaire au moins en demi-journée au lieu de simplement comptabiliser les élèves scolarisés à temps partiel ou non ;
- De préciser les modalités mises en place, en complément de cette scolarisation à temps partiel, à savoir la mesure du temps de scolarisation à domicile ou en milieu spécialisé ;
- De mesurer la présence effective des élèves handicapés dans le cadre des activités périscolaires ;
- De préciser les modalités de collaboration, d'échange, voire d'évaluation de ces données statistiques.

2° Aux Maisons Départementales des Personnes Handicapées et aux acteurs concernés au plan départemental :

- De réaliser à partir du rapport d'activité de la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH), un bilan de la scolarisation des élèves handicapés dans le département. Ce bilan doit notamment faire état des écarts observés entre l'offre d'éducation scolaire et médico-sociale et les besoins recensés. Conformément à l'article R. 241-34 du Code de l'Action sociale et des familles, ce bilan est remis à la commission exécutive de la maison départementale des personnes handicapées, au préfet, au président du conseil général et au conseil départemental consultatif des personnes handicapées.

3° Au Ministère de l'Éducation nationale en partenariat avec le Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité et de la Ville, la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie et les associations :

- De favoriser la conduite d'un nouveau sondage d'opinion en l'élargissant sur les axes suivants : les responsables d'établissements du secondaire, les enseignants, tous les

parents d'élèves, les parents d'élèves handicapés (avec une meilleure représentativité), les élus des communes de moins de 5000 habitants, les MDPH et les responsables d'établissements et services médico-sociaux pour enfants ;

➤ De contribuer aux études et évaluations afin :

- d'approfondir l'analyse de l'articulation entre établissements scolaires ordinaires et établissements médico-sociaux ;
- d'engager une étude longitudinale des parcours de scolarisation selon les natures et les niveaux de handicap.

Concernant l'accès à l'information des parents sur le droit à la scolarisation de leurs enfants handicapés et les voies de recours.

Pour les parents interrogés, l'accès à l'information s'effectue majoritairement par les canaux non institutionnels. Ils s'informent en priorité par l'intermédiaire des associations (73% des parents ont effectué des démarches auprès d'elles pour s'informer sur la prise en charge de leur enfant), par des démarches individuelles (brochures, livres pour 86% et Internet pour 88%) ou en rencontrant d'autres parents (84%). Les parents se tournent également vers les directeurs d'établissements (89%), les enseignants (89%) ou le personnel des établissements spécialisés (69%) Viennent enfin la MDPH (54% se sont tournés vers elle) et l'élue de leur commune (40%).

Les associations de parents d'élèves (Fédération des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public, Fédération des Conseils de Parents d'élèves des Ecoles publiques) considèrent que leur rôle d'accompagnement et de soutien n'est pas suffisamment connu des parents d'élèves handicapés et des institutions.

Par ailleurs, 43% des parents interrogés déclarent ne pas identifier la HALDE comme voie de recours possible en cas de discrimination.

Sur la base de ces constats, le collège de la haute autorité recommande :

1° Aux Maisons Départementales des Personnes Handicapées

Au-delà des textes réglementaires, de :

- Favoriser les passerelles entre les MDPH et les associations de parents d'élèves. Un référent pour la scolarisation des élèves handicapés pourrait être nommé au sein des MDPH afin de veiller à assurer le lien entre les parents d'élèves handicapés et les associations de parents d'élèves généralistes ;
- Conformément à la loi (article L241-5 du Code de l'action sociale), veiller à une présence effective des parents d'élèves au sein des CDAPH, par exemple en adressant systématiquement aux parents, notamment lors de l'envoi des formulaires de demandes, les coordonnées des associations qui y siègent.

2° Aux associations défendant les droits des personnes handicapées et aux MDPH :

- De faire connaître l'ensemble des voies de recours (gracieux, contentieux, médiation, conciliation), la HALDE (son numéro vert 08 1000 5000, sa mission de traitement des réclamations, ses modalités de saisines...) ainsi que les autres institutions susceptibles d'accompagner les parents dans la reconnaissance et la mise en œuvre de leurs droits (Médiateur de l'Education nationale, Défenseure des enfants) ;
- D'améliorer l'offre d'informations destinée aux parents en expérimentant des plateformes d'appel ou des Foires Aux Questions auprès des MDPH volontaires.

3° Au ministère de l'Education nationale :

- De fournir une information systématique à l'ensemble des parents sur le droit à la scolarisation des élèves handicapés. Cette information complète, ne doit pas se limiter au cadre du "milieu scolaire ordinaire" et doit concerner tous les dispositifs de scolarisation y compris ceux du secteur médico-social ou sanitaire afin de garantir le droit à l'éducation des enfants les plus lourdement handicapés ;
- D'accroître la diffusion des outils déjà réalisés par l'Education nationale à destination de tous les parents. L'Education nationale pourrait par exemple améliorer le contenu d'un site Internet déjà existant et comportant une Foire Aux Questions <http://www.lecolepourtous.education.fr>. La haute autorité apportera son appui à cet égard.

Concernant l'accessibilité du patrimoine scolaire

Plusieurs obligations incombent aux communes en matière d'accessibilité : mise aux normes d'accessibilité des établissements scolaires et des établissements recevant du public (y compris ceux qui accueillent des activités périscolaires), réalisation de diagnostic accessibilité et enfin instauration de commissions communales pour l'accessibilité (pour les communes de plus de 5000 habitants - sauf si une commission intercommunale a déjà été créée).

Le sondage révèle que 38% des élus interrogés n'ont pas encore mis en place une commission communale d'accessibilité et 12% disent ne pas envisager d'en mettre une en place alors qu'elle relève de leur responsabilité.

Le Collège de la haute autorité rappelle aux élus leurs obligations légales. Il recommande :

1° Aux associations d'élus de communes (AMF, AMGVF, ...)

- D'appuyer ce message en rappelant aux élus leurs obligations légales en matière d'accessibilité et notamment concernant l'installation des commissions communales d'accessibilité et la mise en place des diagnostics accessibilité ;
- De mettre en place une offre d'informations via la presse écrite spécialisée (numéro spécial dans la gazette des communes, la lettre territoriale...) et les sites respectifs des associations de maires, sous forme de questions/réponses par exemple.

2° A l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement

- De communiquer aux élus les rapports sur l'évaluation de l'accessibilité généralisée aux enfants, adolescents et adultes handicapés des établissements d'enseignement, conformément aux nouvelles missions inscrites au décret n°2007-1722 du 6 décembre 2007 et en tenant compte de l'évolution de la réglementation en matière de sécurité. Ces données permettront d'établir un inventaire communal précis du patrimoine scolaire, public comme privé sous contrat et permettront de mieux définir des stratégies départementales ou locales d'accessibilité.

Concernant l'accès à l'information des responsables d'établissements scolaires, des enseignants et des inspecteurs de l'Education nationale

Les directeurs s'interrogent notamment sur l'étendue et la nature de leur responsabilité en cas d'accident touchant un enfant handicapé, lorsqu'ils ne peuvent pas accueillir ou maintenir un enfant handicapé dans leur établissement ou encore concernant les responsabilités pédagogiques des enseignants.

Les résultats du sondage montrent que les directeurs appréhendent la première expérience de scolarisation d'élèves handicapés. 58% des directeurs n'accueillant pas d'élèves handicapés ont en effet le sentiment qu'il leur serait difficile de les accueillir.

Le sondage révèle en outre que les enseignants référents sont des acteurs visibles et connus de la majorité des parents interrogés. La HALDE est en accord avec l'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) rendu en novembre 2008 sur la scolarisation des enfants handicapés, dans lequel elle « constate le nombre trop important de dossiers confiés aux enseignants référents. Elle 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 saurait être réalisés».

Le collège de la HALDE recommande :

1° - Au Ministère de l'Education nationale :

- Au delà des informations que le Ministère de l'Education nationale diffuse par le biais de ses circulaires³, de consolider l'offre d'information disponible à l'attention des chefs d'établissement ; de recenser les acteurs de proximité pouvant venir en appui de ces responsables d'établissements, territoire par territoire ; de préciser la nature des responsabilités et d'apporter des exemples de bonnes pratiques ;

³ Une circulaire, diffusée à la rentrée 2006, visait l'information de 300 000 enseignants et responsables d'établissements scolaires sur la question de la scolarisation des élèves handicapés.

- De veiller à une présence suffisante des enseignants référents, avec de réels moyens, dans les établissements scolaires de leur secteur d'intervention. D'encourager les enseignants référents, à être une source d'informations auprès des responsables d'établissements scolaires et autres enseignants qui s'interrogent.

Concernant l'état des lieux des formations et leur développement

Le sondage pointe une demande de formation des responsables d'établissements scolaires et des enseignants. 52% des enseignants et directeurs interrogés souhaitent des formations particulières afin d'améliorer la scolarisation effective des élèves handicapés. Les responsables d'établissements scolaires disent s'informer sur le thème de la scolarisation des élèves handicapés essentiellement grâce à leurs démarches individuelles.

La CNCDH rappelle dans son avis du 6 novembre 2008 :

«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 la question de la prise en charge des enfants handicapés.»

Le Collège de la haute autorité recommande :

Au Ministère de l'Education nationale :

- D'évaluer l'offre des formations existantes sur le sujet du handicap et de développer si besoin leurs contenus. La HALDE rejoint dans ce cadre l'avis rendu par la CNCDH ;
- D'insister sur la diversité des handicaps afin d'encourager au développement de réponses adaptées aux besoins spécifiques de l'élève et d'éviter l'expression de préjugés. Le décret relatif à la coopération entre établissements scolaires et établissements médico-sociaux, qui doit être prochainement publié, rejoint les recommandations de la haute autorité en prévoyant :
 - la mise en place de formations permettant à tous les personnels de l'éducation nationale ayant la responsabilité d'un enfant handicapé d'accéder aux connaissances nécessaires à l'accompagnement des enfants handicapés, au besoin en ayant recours aux compétences des professionnels du secteur médico-social.
 - la participation des professionnels du secteur médico-social à la mise en place d'actions de formation dans le cadre de l'enseignement de l'éducation civique à tous les enfants ;
- De sensibiliser les équipes éducatives à la mise en place d'une pédagogie adaptée aux besoins spécifiques des élèves handicapés afin de favoriser l'acquisition du socle commun de connaissances. La présence des enseignants dans les établissements médico-sociaux doit être renforcée. Un décret à paraître organise la coopération entre

établissements scolaires et établissements médico-sociaux. Les démarches et méthodes pédagogiques adaptées aux potentialités et aux capacités cognitives des élèves orientés vers un établissement ou un service médico-social doivent faire l'objet d'une concertation entre les enseignants des établissements scolaires et les enseignants des établissements spécialisés, avec l'éclairage des autres professionnels de l'établissement scolaire ou de l'établissement ou du service médico-social.

Au Ministère de l'Education nationale et à la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie :

- De mettre en place un module de sensibilisation axé sur les parcours de scolarisation de la petite enfance à l'entrée dans la vie professionnelle. L'objectif est d'améliorer les conditions dans lesquelles sont accueillis les enfants et les parents, d'informer sur le cadre juridique de la loi du 11 février 2005 et de contribuer au changement du regard sur le handicap.

Concernant le statut et la formation du personnel accompagnant

L'égalité dans la scolarisation des élèves handicapés dépend notamment de la qualité de l'accompagnement, qui elle-même suppose que la situation du personnel accompagnant soit professionnellement valorisée et stabilisée.

La situation de précarité actuelle de ce personnel est préjudiciable aux enfants handicapés qui, plus que les autres, ont besoin de stabilité et de durée dans l'accompagnement.

Le recrutement actuel ouvre en effet la fonction d'auxiliaire de vie scolaire (AVS) à des publics en insertion, par le biais des contrats aidés et donc par définition précaires. Or, le statut précaire de ces contrats ne permet aux personnes ni de pérenniser leur emploi, ni d'évoluer vers des métiers du secteur médico-social.

Pour les contrats d'assistant d'éducation (AED) dont la durée peut aller jusqu'à six ans non renouvelable, les possibilités de parcours professionnel et d'investissements sont satisfaisantes tant que dure le contrat, mais il est regrettable de ne pas pouvoir pérenniser l'emploi des agents les plus expérimentés. Les contrats des premiers AED arrivent à terme et bon nombre auraient souhaité continuer. Pour les Emplois de Vie Scolaire sous contrats d'avenir ou de retour à l'emploi, le renouvellement des contrats s'effectue tous les six mois jusqu'à trente-six mois maximum. Cette courte durée de renouvellement se révèle être un facteur d'instabilité.

Pour garantir l'égalité, l'accompagnement doit être adapté à chaque cas. Certaines situations nécessitent un accompagnement humain (aides dans les actes essentiels de la vie quotidienne, par exemple se déplacer, se nourrir,...), d'autres un accompagnement pédagogique, d'autres encore un accompagnement nécessitant des compétences techniques (exemple des interprètes en Langage Parlé Complété), de nombreuses situations demandant une combinaison de ces différentes formes d'appui.

Le Collège de la haute autorité recommande :

1° - Au Gouvernement :

- De clarifier les compétences entre le Ministère de l'Education nationale qui recrute les Auxiliaires de Vie Scolaires et le Secrétariat d'Etat à la Solidarité qui a en charge l'élaboration d'un plan des métiers d'aide à la personne ;
- De faire évoluer les dispositions législatives et réglementaires en vigueur afin de permettre aux AVS et emplois assimilés⁴ de sortir de la précarité et de faire durablement carrière dans l'accompagnement scolaire. La HALDE, dans ce cadre, rejoint la recommandation portée par la CNCDH qui propose de les rapprocher des Auxiliaires de Vie Sociale, en complétant le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) ;
- De mettre en place une professionnalisation des métiers de l'accompagnement scolaire et social des élèves handicapés tenant compte de la diversité des besoins. Les formes d'accompagnement varient en fonction des formes de handicap ;
- D'établir un référentiel métiers pour le personnel accompagnant scolaire et social des élèves handicapés.

2° Au ministère de l'Education nationale :

- De mieux anticiper le recrutement des AVS (et autres emplois assimilés). Le processus de décision d'affectation doit se faire plus rapidement et efficacement ;
- De mettre en place des formations adaptées à la spécificité du handicap sans attendre la prise de fonction des personnels accompagnants.

3° Au Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville et à la Commission Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (Direction des établissements et services médico-sociaux)

- De garantir la scolarisation des élèves handicapés dans les établissements médico-sociaux.

Le Président



Louis SCHWEITZER

⁴ Pour faire face au besoin croissant d'AVS-I, l'éducation nationale a développé trois types de contrats : assistants d'éducation, emplois de vie scolaire et les contrats d'accompagnement dans l'emploi.