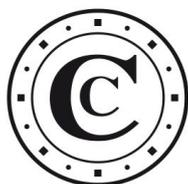


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'INCLUSION SCOLAIRE DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Septembre 2024

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Procédures et méthodes | 7 |
| Méthodes..... | 9 |
| Chiffres clés | 15 |
| Synthèse | 17 |
| Récapitulatif des recommandations | 23 |
| Introduction..... | 25 |
| Chapitre I Le système scolaire s'est-il transformé afin de répondre à l'objectif d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ?..... | 29 |
| I - La politique publique a-t-elle permis une structuration du pilotage et de l'environnement institutionnel au service du parcours de l'enfant ? | 30 |
| A - Un corpus législatif ambitieux mais sans objectifs clairement définis..... | 30 |
| B - Une structuration notable du pilotage institutionnel, qui reste toutefois à conforter..... | 31 |
| C - Une coordination entre éducation nationale et MDPH à renforcer | 33 |
| D - Un parcours administratif long et souvent complexe..... | 36 |
| E - Le livret de parcours inclusif : un outil de suivi prometteur mais qui fait face à des difficultés importantes de déploiement..... | 38 |
| II - La politique publique a-t-elle permis une évolution des conditions matérielles, pédagogiques et humaines pour détecter et accueillir les élèves en situation de handicap à l'école ? | 40 |
| A - Une détection des situations de handicap qui conditionne l'accès aux ressources matérielles et humaines | 41 |
| B - Des conditions d'accueil à l'école qui ont fortement évolué depuis 2005..... | 43 |
| C - Un rapprochement entre secteurs médico-social et scolaire qui reste à consolider pour éviter les approches ségrégatives..... | 45 |
| III - La politique nationale d'inclusion scolaire a-t-elle entraîné une évolution des compétences et des pratiques professionnelles des personnels scolaires ? | 47 |
| A - Une intégration croissante mais encore fragile du principe d'inclusion au sein de la communauté éducative | 47 |
| B - La formation des personnels scolaires : une offre étoffée mais sous-utilisée..... | 48 |
| C - Le nécessaire déploiement d'un accompagnement de proximité auprès des équipes pédagogiques | 50 |

| | |
|---|-----------|
| IV - La gestion des ressources humaines consacrées à l'inclusion offre-t-elle une réponse adaptée face aux besoins ? | 52 |
| A - Les enseignants spécialisés : un vivier insuffisant et dont la mobilisation est perfectible | 53 |
| B - L'attractivité et la sécurisation du métier d'AESH : des mesures à poursuivre | 55 |
| C - Le PIAL : un outil de gestion de proximité, en quête de professionnalisation | 58 |
| Chapitre II La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves en situation de handicap de manière efficace et équitable ? | 63 |
| I - Comment le besoin de l'élève peut-il être défini ? | 65 |
| II - La nature de l'offre et les conditions de scolarisation sont-elles adaptées à la diversité des besoins de chaque enfant ? | 67 |
| A - Une couverture en apparence satisfaisante des prescriptions des MDPH mais des informations lacunaires sur leur mise en œuvre et leurs résultats effectifs | 67 |
| B - Les insuffisances en matière d'équipements pédagogiques, d'adaptations bâtimentaires et de transports | 69 |
| C - La difficile prise en compte du besoin d'accompagnement des élèves hors du temps scolaire | 72 |
| D - Une scolarisation insatisfaisante pour certaines formes complexes de handicap | 73 |
| III - Tous les élèves en situation de handicap ont-ils les mêmes possibilités d'accès à l'offre de scolarisation ? | 73 |
| A - Des disparités territoriales de reconnaissance des élèves en situation de handicap en milieu scolaire ordinaire : une politique de l'offre plutôt que des besoins ? | 74 |
| B - Des facteurs individuels qui peuvent déterminer l'orientation des enfants | 77 |
| C - Des déterminants territoriaux et individuels qui influencent la décision d'orientation des MDPH | 79 |
| D - Un défi de normalisation pour donner un accès égal aux droits sur l'ensemble du territoire | 81 |
| Chapitre III La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle la réussite scolaire et l'insertion sociale et professionnelle des élèves en situation de handicap ? | 85 |
| I - Les dispositifs scolaires d'inclusion permettent-ils la réussite scolaire équivalente pour les élèves en situation de handicap par rapport aux autres élèves ? | 86 |
| A - Des aménagements d'examen qui doivent permettre l'évaluation, dans des conditions équivalentes, des performances des élèves en situation de handicap | 86 |
| B - Des résultats et acquis académiques en retrait par rapport aux autres élèves | 88 |
| C - Des niveaux de compétences atteints hétérogènes qui sont en grande majorité fondés sur les compétences professionnelles | 93 |

| | |
|---|------------|
| II - La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle à chaque élève en situation de handicap un accès à un parcours académique et une insertion professionnelle adaptés à son projet de vie ? | 94 |
| A - Le parcours scolaire des élèves en situation de handicap : une trajectoire différenciée, soumise à un risque accru de ruptures | 95 |
| B - La filière professionnelle : entre adaptations et difficultés liées à la formation en milieu professionnel..... | 96 |
| C - L'accès à l'enseignement supérieur : des évolutions positives mais des difficultés persistantes..... | 98 |
| D - La transition de la scolarité vers le monde du travail : une étape délicate | 100 |
| III - Les dispositifs scolaires d'inclusion offrent-ils à chaque élève des conditions de développement personnel et de socialisation satisfaisants ? | 102 |
| Chapitre IV Le système d'inclusion scolaire français peut-il être considéré comme efficient et performant ? | 107 |
| I - Le ministère s'est-il donné les moyens de suivre et de mesurer les coûts et les résultats de la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap ? | 109 |
| A - Les lacunes en matière de suivi statistique tant des élèves que des intervenants éducatifs | 109 |
| B - Le manque de suivi des résultats de la scolarisation des élèves en situation de handicap..... | 112 |
| C - Une absence de consolidation des coûts financiers et de connaissance des coûts unitaires..... | 114 |
| II - Le modèle actuel, qui repose majoritairement sur la mobilisation des moyens humains, est-il efficient et soutenable dans la durée?..... | 118 |
| A - Un rééquilibrage à opérer entre l'accompagnement humain et l'accessibilité pédagogique tout en prenant en compte la diversité des besoins..... | 118 |
| B - Une perception de l'inclusion scolaire en décalage avec ses objectifs et ses principes : un défi pour la mise en œuvre de la politique publique | 122 |
| III - Le modèle français, fondé sur la coexistence de secteurs éducatif et médico-social, est-il efficace et efficient par rapport à celui d'autres pays ? | 125 |
| A - Une politique publique d'inclusion scolaire qui oblige à une mutation de l'école française | 125 |
| B - Un modèle intermédiaire comparativement à d'autres pays, source des difficultés de pilotage et de coordination..... | 128 |
| Liste des abréviations | 135 |
| Annexes..... | 139 |

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la troisième chambre a été préparé, puis délibéré les 27 février et 06 mai 2024 par M. Meddah, président de chambre, M. Rousselot, président de section, M. Advielle, Mme Charolles, M. Lefebvre, Mme Latournerie-Willems et M. Potton, conseillers maîtres.

Il a été examiné et approuvé, le 28 mai 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Méthodes

Le ministère de l'éducation nationale a la responsabilité « *d'assurer une scolarisation de qualité à tous les élèves de la maternelle au lycée et la prise en compte de leurs singularités et de leurs besoins éducatifs particuliers* »¹. Peut ainsi être considéré comme « à besoins éducatifs particuliers » tout élève qui présente « *des difficultés d'apprentissage qui nécessitent que des ressources éducatives spécialisées soient prévues pour lui* »². Cette définition recouvre des situations individuelles très hétérogènes parmi lesquelles figurent les élèves en situation de handicap, mais aussi des élèves atteints de troubles de l'apprentissage ou en grandes difficultés scolaires, sociales ou familiales, des élèves atteints de pathologies chroniques, des élèves allophones, des élèves à haut potentiel ou encore des enfants soumis à des conditions de scolarisation particulières, tels les enfants issus de la communauté du voyage.

Afin d'être en capacité de mener des méthodes qualitatives et quantitatives d'évaluation, le périmètre de l'analyse s'est limité aux élèves reconnus en situation de handicap (ESH) par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou de l'autonomie (MDA), qui stipulent au travers d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS) les mesures de compensation et d'adaptation nécessaires pour favoriser leurs apprentissages et leur réussite scolaire et sociale.

L'évaluation a été accompagné par un comité de parties prenantes et d'experts, composé de douze personnes issues des administrations et des opérateurs, des institutions internationales, des organismes de recherche et de personnels qualifiés du milieu médico-social (cf. annexe n° 1). Quatre réunions de travail ont permis des échanges avec l'équipe de rapporteurs sur les questions évaluatives et les méthodes, les résultats d'observations qualitatives, les analyses quantitatives ainsi que sur les projets de recommandations. Ils n'ont cependant pas été mobilisés sur la rédaction du rapport et durant les phases de délibération et de contradiction.

¹ Eduscol – École inclusive

² Eduscol – École inclusive

Les méthodes mobilisées par l'évaluation sont présentées dans la présente note méthodologique. Celle-ci ne détaille pas les modalités classiques de la Cour mobilisées : questionnaires adressés au ministère de l'éducation nationale, à la caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie, au secrétariat général à l'enseignement catholique et aux acteurs locaux ainsi que les entretiens semi-directifs qui ont été conduits avec les acteurs institutionnels. L'ensemble des acteurs de la politiques publiques ont pu être rencontrés aux niveaux national ou territorial : responsables d'administration et d'établissements publics, représentants de collectivités et des MDPH, acteurs associatifs et entreprises de l'éducation, professeurs des écoles et enseignants, accompagnants des élèves en situation de handicap, syndicats. La Cour a interrogé les familles et les élèves.

La mise en œuvre de la politique d'inclusion scolaire recouvre des réalités diverses, qui dépendent des situations de handicaps des élèves, mais également des territoires. Pour cette raison, une analyse qualitative a été menée auprès de l'échelon départemental, qui est en charge du handicap et de l'autonomie, notamment au travers des MDPH.

Analyse qualitative dans cinq départements

L'analyse qualitative (cf. cahiers territoriaux) repose sur la territorialisation de la politique publique dans cinq départements qui ont été choisis en raison de leur diversité démographique et sociologique, ainsi que leur proportion d'élèves en situation de handicap dans leurs effectifs scolaires. Dans chaque département, le même protocole a été utilisé :

- visite de cinq à six établissements de la maternelle aux lycées général, technologique et professionnel des secteurs public et privé sous contrat dans lesquels il a été possible de mener des entretiens semi-directifs ou des panels avec les responsables d'établissement, les enseignants, les accompagnants, les autres personnels de la vie scolaire ou médico-sociaux ainsi que les familles et les élèves lorsque cela a été possible ;
- rencontre des acteurs institutionnels (Recteur, Directeur académique, Agence régionale de santé, MDPH, etc.).

En fonction de leurs caractéristiques, chaque département a été analysé selon une focale particulière :

- Hauts-de-Seine : département appartenant à une des académies accueillant le plus d'élèves permettant d'analyser une diversité de situations et de prototyper le dispositif d'évaluation ;
- Rhône : département dans lequel les collaborations entre les milieu scolaire et médico-social ont particulièrement été développées tout comme les formations spécifiques ;

- Nord : département dans lequel les enjeux d'orientation ont particulièrement été travaillés et qui a permis d'analyser les enjeux de scolarisation dans un contexte socio-économique fragile ;
- Lozère : département rural qui a permis d'analyser les enjeux de scolarisation à proximité du domicile et d'identifier les enjeux particuliers de mobilité pour les accompagnants des élèves en situation de handicap ;
- Maine-et-Loire : département dans lequel il existe une quasi-parité entre les secteurs public et privé sous contrat permettant de comparer l'accueil des ESH entre les deux secteurs.

Une consultation de la communauté éducative

Par ailleurs, l'évaluation de la Cour s'est attachée à la perception de l'inclusion scolaire par ses propres acteurs, en analysant les biais pouvant réduire l'efficacité de cette politique publique (cf. cahier analyses quantitatives). L'identification de ces biais peut, en effet, servir à mettre en place de nouvelles actions ou à mobiliser d'autres leviers. Pour mesurer cette perception, une consultation d'un échantillon de directeurs, de chefs d'établissements et d'enseignants a été menée en partenariat avec une équipe de chercheurs en psychologie expérimentale.

Une étude sur la perception des élèves en situation de handicap auprès de la communauté éducative (directeurs, chefs d'établissements et enseignants) a été réalisée à partir d'un échantillon d'établissements constitué par la direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale. Il s'agit de 2 084 établissements représentatifs de l'écosystème français selon les critères suivants : localisation, type (école maternelle, école élémentaire, collège, lycée général et technologique, lycée professionnel, lycée polyvalent et établissements régionaux d'enseignement adapté), statut (public ou privé sous contrat), éducation prioritaire (REP/REP+), rural ou urbain, nombre d'élèves, nombre d'enseignants, indice de position sociale, proportion de femmes, ancienneté des enseignants. Cela correspond à une population cible de 31 592 participants. L'étude a été administrée par un envoi direct aux directeurs et chefs d'établissements qui ont eu la charge de le transmettre aux enseignants. Les conseillers techniques adaptation scolaire et scolarisation des élèves en situation de handicap (CT-ASH) ont été sollicités pour relayer l'étude. Au total, 694 réponses exploitables ont été reçues. Ce chiffre, pouvant apparaître faible, peut s'expliquer par la durée de l'étude (moins d'un mois), le contexte social à l'automne 2023 ainsi que le filtre potentiel des responsables d'établissement. Néanmoins, le nombre de réponses est suffisant pour autoriser une analyse des croyances et attitudes de la communauté éducative.

L'étude vise à identifier sur une population représentative des acteurs éducatifs :

- le regard porté sur les élèves en situation de handicap : à un niveau explicite (consciemment) par des tests de positionnement auto-rapporté (questionnaire) et à un niveau implicite par des tests d'association permettant de mesurer les caractéristiques mémorisées liées au handicap ;
- le regard porté sur la politique d'inclusion scolaire et l'impact de différentes caractéristiques personnelles et environnementales sur les attitudes à l'égard de celles-ci (questionnaire).

Cette étude prototype pourrait servir à l'élaboration d'un outil d'auto-diagnostic et de formation dans le futur sur les questions d'école inclusive à l'image de ce que propose l'université d'Harvard.

Les données utilisées dans cette évaluation

Afin de donner des éléments objectifs sur les perceptions, plusieurs bases de données issues du ministère de l'éducation nationale et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ont été utilisées (cf. cahier analyses quantitatives). Ce travail s'est toutefois heurté aux lacunes de suivi statistique et de manque de remplissage des données concernant le handicap.

Concernant le ministère de l'éducation nationale, ont été utilisés :

- les documents budgétaires (rapports annuels de performance de la mission interministérielle sur l'enseignement scolaire) ainsi que les repères et références statistiques (RERS) ;
- les données de la direction générale des ressources humaines ;
- les enquêtes 3, 12 et 32 sur la scolarisation des élèves en situation de handicap dans le premier et le second degrés ainsi que dans le secteur médico-social ;
- les deux panels représentatifs de suivi de scolarisation des élèves en situation de handicap nés en 2001 (5 700) ou en 2005 (7 100), constitués lors des rentrées 2013 et 2014, par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Ces deux panels permettent le suivi de la scolarité des élèves en situation de handicap pour mieux analyser leurs conditions d'accès à la formation initiale et les effets de celle-ci en termes de niveau atteint, de diplômes obtenus et d'insertion sur le marché du travail. En 2014, une enquête a été menée auprès des familles de ces élèves pour recueillir en particulier la profession, le niveau de diplôme de chacun des parents, leur niveau de vie ainsi que leurs aspirations vis-à-vis de l'école. Ce panel d'élèves en situation de handicap permet de connaître la sociologie des

familles des élèves en situation de handicap, leur opinion sur la scolarisation de leur enfant, de décrire les parcours scolaires de ces élèves, ceci en fonction de la nature du trouble de l'enfant, et enfin de disposer d'une évaluation des acquis de ces élèves.

Une analyse a été menée sur deux autres sources de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance : les parcours scolaires sur le panel des enfants en situation de handicap nés en 2001 et la performance des élèves en situation de handicap grâce à la base des résultats d'examens en prenant en compte les aménagements d'épreuves.

Concernant la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, ont été exploitées les données issues des maisons départementales pour les personnes handicapées, le but étant d'analyser les déterminants de la prise de décision par rapport aux dossiers de demande des familles (rejets, orientations vers le secteur scolaire, orientations vers le secteur médico-social, ou orientations en complémentarité entre secteurs scolaire et médico-social). Les travaux ont été menés sur les millésimes 2022 et 2023 qui centralisent les données de 48 MDPH relatives aux dossiers de demandes de compensation et des droits ouverts (ou refusés) pour chacun d'entre eux.

Deux ateliers participatifs

Le 1^{er} décembre 2023, deux ateliers participatifs ont été organisés à la Cour des comptes, l'un avec les représentants des familles et parents (14 personnes), l'autre avec les représentants des personnels éducatifs au travers des fédérations et syndicats (30 personnes). L'objectif de cet atelier était de présenter les constats, les résultats et les projets de recommandations auprès des participants et de les soumettre au débat pour s'assurer de leur pertinence, de leur efficacité, de leur efficience et de leur cohérence, ainsi que de leur perspectives d'appropriation par les acteurs éducatifs nationaux et territoriaux. Ainsi, après une présentation en plénière, six groupes de travail ont été constitués afin de débattre et rendre plus pertinente et cohérente une sélection de projets de recommandation. Avec les représentants des familles et des parents, les travaux ont eu pour thématiques : le parcours usagers, les usages des outils de compensation et d'accessibilité, et les attentes vis-à-vis des politiques publiques. Pour les représentants des fédérations et syndicats, ils ont travaillé sur la formation des acteurs, l'usage des outils de compensation et d'accessibilité, et le pilotage et les objectifs des politiques publiques.

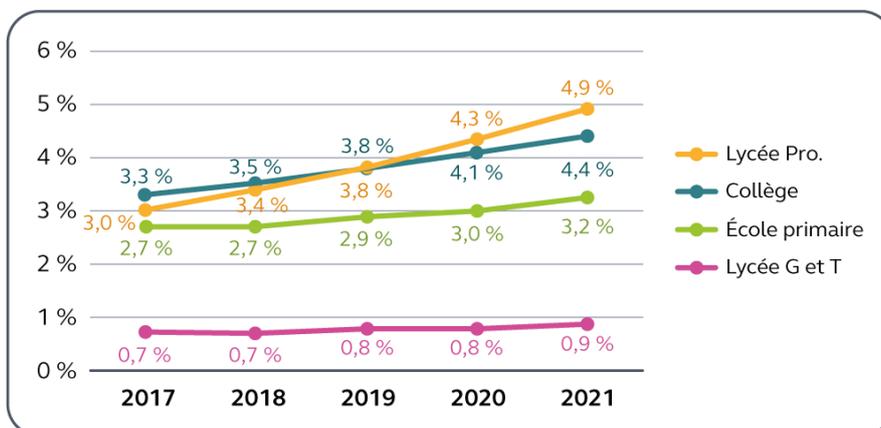
En conclusion, cette évaluation a mobilisé différentes méthodes pour apporter des regards complémentaires sur cette politique publique. Néanmoins, du fait du manque de données, toutes les analyses n'ont pas forcément permis d'avoir une vision exhaustive des élèves en situation de handicap ou de proposer des analyses causales.

Chiffres clés

Le ministère fait état, pour l'année 2022, de 436 085 élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu scolaire ordinaire (+ 180 % depuis 2006) et de 501 724 ESH en incluant ceux accueillis dans les établissements spécialisés du secteur médico-social.

En moyenne, 3,3 % des élèves scolarisés en France sont en situation de handicap. Depuis 2020, ce pourcentage d'élèves est plus élevé dans le second degré (3,5 % des élèves) que dans le premier degré (3,2 % des élèves). Dans le secondaire, 4,4 % des élèves sont en situation de handicap à la rentrée 2021 au collège. Leur présence est faible au lycée général et technologique, avec 0,9 % des effectifs d'élèves. A l'inverse, c'est en lycée professionnel que la part d'ESH est la plus élevée (4,9 % en 2021, contre 3 % en 2017).

Graphique n° 1 : proportion des élèves en situation de handicap par niveau (en %)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGESCO concernant les enseignements public et privé

Le coût budgétaire estimé de l'école inclusive au profit des élèves en situation de handicap est d'environ 3,7 Md€ en 2022. Le coût global, incluant notamment la participation des collectivités territoriales, n'est pas connu.

Les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) sont, en 2023, au nombre de 78 816 (en équivalent temps plein), soit une augmentation de 90 % depuis 2013.

Synthèse

L'inclusion scolaire est un principe qui vise à assurer une scolarisation de qualité à tous les élèves, de l'école maternelle au lycée, par la prise en compte de leurs singularités et de leurs besoins éducatifs particuliers. Depuis la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, la scolarisation des élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire ordinaire – c'est-à-dire dans une école, un collège ou un lycée – constitue en France un principe de droit. Néanmoins, le parcours des élèves et de leurs familles n'est pas sans complexités : information sur les solutions et les parcours, fluidité des transitions entre milieux scolaire ordinaire et médico-social, orientation scolaire ou insertion professionnelle, sans oublier la question du bien-être des élèves.

Depuis cette loi, les effectifs d'élèves en situation de handicap en milieu scolaire ont triplé : 155 361 élèves à la rentrée 2006 et 436 085 en 2022. Sur le plan quantitatif, la réussite est donc indéniable. Toutefois, la Cour a pris la mesure des nombreuses difficultés qui se posent à l'échelle des écoles primaires et des établissements du second degré, en visant à répondre aux quatre questions évaluatives suivantes :

1. Le système scolaire s'est-il transformé afin de répondre à l'objectif d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ?
2. La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves de manière efficace et équitable ?
3. La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle la réussite scolaire et l'insertion sociale et professionnelle des élèves en situation de handicap et des autres élèves ?
4. Le système d'inclusion scolaire français peut-il être considéré comme efficient et performant ?

Si la première question appelle une réponse globalement positive, ce n'est pas le cas de la deuxième question. Les troisième et quatrième questions appellent, quant à elle, à une réponse plus réservée. La Cour a abouti à un diagnostic autour des quatre axes stratégiques suivants.

Améliorer la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique publique

Malgré les transformations qu'elle a induites dans l'organisation du système scolaire, la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap présente des faiblesses de mise en œuvre car elle est tributaire de la coexistence de deux secteurs dont la coordination et les interactions ne sont pas satisfaisantes : le secteur éducatif et le secteur médico-social. En premier lieu, en dépit des démarches de conventionnement entre les agences régionales de santé et les rectorats, des difficultés subsistent pour assurer le parcours scolaire des élèves en situation de handicap tout en tenant compte de leurs besoins médico-sociaux. En second lieu, les maisons départementales des personnes handicapées prescrivent des affectations en établissements médico-sociaux qui n'aboutissent pas toujours, faute de places ou en raison du choix des familles. De telles situations conduisent les écoles et les établissements scolaires, en raison de l'obligation de scolarisation qui incombe au ministère de l'éducation nationale, à accueillir des élèves présentant des troubles face auxquels les intervenants éducatifs se sentent démunis.

Par ailleurs, la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap souffre d'un manque global de données pour qu'elle puisse être évaluée sur une base documentée. Il faut citer, à ce titre, la non exhaustivité des données relatives à ces élèves ou l'absence de consolidation des financements en leur direction. En effet, seul est connu, à ce jour, le montant qui relève du périmètre budgétaire du ministère de l'éducation nationale (3,7 Md€ en 2022) et qui comprend les rémunérations des personnels enseignants et accompagnants ainsi que les dépenses pédagogiques. Il n'intègre pas les financements qui sont apportés par les collectivités territoriales à titre obligatoire ou facultatif et qui ont trait, en fonction de leurs compétences respectives, à l'aménagement des écoles, des collèges et des lycées, au transport scolaire des élèves en situation de handicap, aux équipements numériques et aux activités périscolaires. Il faut également relever le manque de travaux qui permettraient d'analyser en quoi la scolarisation des élèves en situation de handicap est bénéfique pour eux en termes de réussite scolaire et, plus largement, éducative, ainsi que l'impossibilité de distinguer les parcours ou les dispositifs les plus efficaces et efficients. Il en résulte qu'il n'est guère possible de se prononcer sur les performances du modèle français d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, et encore moins de comparer celui-ci avec ceux d'autres pays.

Améliorer l'usage des outils d'accessibilité et de compensation

Deux instruments sont mobilisés par l'institution scolaire pour répondre aux besoins des élèves en situation de handicap : l'accessibilité et la compensation.

L'accessibilité désigne le fait de rendre possible l'accès de tous les jeunes aux savoirs. Relèvent de ce principe le droit pour un jeune en situation de handicap de s'inscrire dans l'établissement scolaire le plus proche de son domicile, la possibilité d'avoir un accès physique à des installations et des locaux aménagés, ainsi que la mise en œuvre de mesures qui visent à faciliter les apprentissages grâce à des modalités d'enseignement et des supports pédagogiques adaptés.

La loi confie aux collectivités territoriales la responsabilité de l'accessibilité physique des bâtiments scolaires et des équipements sportifs et culturels, à savoir les communes pour les écoles, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées. Les départements sont également responsables du transport scolaire des élèves en situation de handicap. L'évaluation de la Cour fait apparaître l'absence fréquente de programmation qui permettrait, sur la base d'un diagnostic partagé entre l'éducation nationale et les collectivités territoriales, de planifier les besoins restant à couvrir en termes d'accessibilité bâtementaire, mais aussi d'aménagement des espaces scolaires en mobiliers adaptés aux élèves en situation de handicap.

Pour leur part, les enseignants se sentent souvent démunis pour diversifier leur action pédagogique en raison de nombreux facteurs : des effectifs d'élèves par classe qu'ils jugent trop nombreux et qui limitent les possibilités d'individualiser leurs enseignements, l'absence de supports pédagogiques adaptés et les délais généralement trop longs pour disposer des équipements nécessaires.

La compensation désigne le droit, pour une personne en situation de handicap, de bénéficier de toute mesure individuelle susceptible de garantir l'égalité de ses droits et l'équité de ses chances. Appliqué à l'inclusion scolaire et selon la nature des situations de handicap, ce principe se traduit par la mise en place d'un accompagnement individualisé ou mutualisé et par des aménagements aux épreuves d'évaluation des élèves et aux examens.

L'évaluation de la Cour a fait apparaître un recours massif à l'accompagnement humain dont témoigne le recrutement croissant d'accompagnants d'élèves en situation de handicap. Ces agents constituent aujourd'hui, en termes d'effectifs, le deuxième métier de l'éducation nationale (78 816 agents en 2023 en équivalents temps plein), après celui d'enseignant. Il paraît impératif de revoir la situation actuelle qui est marquée par un recours prépondérant à l'accompagnement au détriment des dispositifs d'accessibilité qui restent insuffisamment aboutis.

Renforcer la gestion des moyens humains consacrés à l'inclusion scolaire

Les intervenants éducatifs en faveur de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ressentent souvent un mal-être dans leur pratique quotidienne. Les enseignants et les accompagnants d'élèves en situation de handicap estiment ne pas être suffisamment outillés et préparés, que ce soit en termes de formation initiale ou continue, pour faire face à des situations qui, selon eux, dépassent parfois leurs compétences et leurs moyens d'action. Ils souhaitent bénéficier de conseils et d'appuis de spécialistes, issus notamment des secteurs médico-sociaux et médicaux, et aspirent au renforcement de formations « croisées » destinées à dépasser les cloisonnements entre les différents métiers impliqués. En outre, une valorisation plus marquée des enseignants spécialisés est souhaitable à leurs yeux.

Des points de repères manquent, par ailleurs, aux accompagnants d'élèves en situation de handicap pour clarifier leur rôle vis-à-vis des enseignants et, plus largement, pour renforcer leur reconnaissance au sein de la communauté éducative : outre d'importants problèmes de recrutement et une insatisfaction de ces agents par rapport à leurs conditions de travail, le recours à un accompagnement individualisé ou mutualisé n'est pas encadré par un référentiel qui garantirait la pertinence de l'une ou de l'autre modalité. De même, la dispersion des services des accompagnants d'élèves en situation de handicap entre plusieurs établissements montrent les limites des pôles inclusifs d'accompagnement localisés qui font l'objet de critiques récurrentes.

Faciliter le parcours des élèves et de leurs familles

Pour les élèves en situation de handicap nécessitant un accompagnement médico-social en complément de leur scolarisation en milieu ordinaire, le dispositif actuel souffre de cloisonnements, même si le développement d'unités externalisées (unités médico-sociales implantées dans les établissements scolaires) ouvre une perspective favorable. Il paraît indispensable de revoir les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la scolarisation des élèves en situation de handicap en les inscrivant dans une conception plus fluide entre secteurs éducatif et médico-social, tous deux devant être considérés comme prenant part à un accueil éducatif inclusif pris dans sa globalité.

Outre l'insuffisante fluidité entre les secteurs éducatif et médico-social, de multiples freins affectent le parcours des élèves en situation de handicap au sein de l'institution scolaire. Les familles rencontrées en cours d'évaluation ont quasi unanimement qualifié la scolarisation de leurs enfants de « parcours du combattant ». À titre d'exemple, ils doivent reformuler, à plusieurs reprises, des demandes de prise en charge auprès des maisons départementales des personnes handicapées, alors que la situation de handicap de leurs enfants reste inchangée au fil des années.

Par ailleurs, dans l'attente de la généralisation du livret de parcours inclusif, les outils de dialogue et de suivi manquent pour faciliter le parcours des élèves en situation de handicap pendant leur scolarité. Il en va de même en fin de scolarité, lors de la poursuite d'études supérieures et de l'insertion professionnelle. À ce jour, de nombreux élèves en situation de handicap connaissent des parcours discontinus, qui sont sources de sentiments de mal-être et d'incertitudes sur leur avenir.

À ce titre, les procédures d'orientation scolaire méritent d'être améliorées pour apporter de meilleures réponses aux élèves en situation de handicap. Il convient de s'interroger sur la surreprésentation de ces élèves dans les lycées professionnels en comparaison des autres filières. L'enjeu de l'orientation des élèves en situation de handicap paraît majeur pour améliorer leur parcours ultérieur vers l'insertion professionnelle. En effet, même s'il tend à diminuer au fil des ans, le taux de chômage des personnes en situation de handicap sur le marché du travail reste encore près de deux fois supérieur à celui des autres actifs (12 % contre 7 % en 2022), ce qui montre, à la fois, les limites de l'appareil de formation français à donner à tous les jeunes les mêmes chances en termes de trajectoire professionnelle, et les freins qui subsistent, notamment pour les formations sous statut d'apprenti.

Conclusion de l'évaluation

Le tableau suivant présente la réponse apportée à chacune des quatre questions évaluatives. Il résume les principaux arguments qui fondent l'appréciation de la Cour.

Tableau n° 1 : résumé de la réponse aux questions évaluatives

| Question évaluative | Réponse succincte |
|---|--|
| Le système scolaire s'est-il transformé afin de répondre à l'objectif d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ? | Une réponse globalement positive s'impose. Le principe d'inclusion a modifié l'organisation du système scolaire français de manière indiscutable, tant au niveau du pilotage institutionnel que des pratiques professionnelles des personnels. Toutefois, ces transformations s'avèrent hétérogènes selon les territoires et, dans bien des cas, incomplètes ou inabouties. De nombreuses fragilités subsistent, incarnées en premier lieu par l'écart constaté entre la multitude des dispositifs et moyens existants et la perception des parties prenantes. |
| La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves en situation de handicap de manière efficace et équitable ? | La réponse est globalement négative. Si la définition des besoins des élèves en situation de handicap a largement progressé, la mise en œuvre des prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées est, d'un point de vue quantitatif, insuffisante. Elle est plus difficile à apprécier sur un plan plus qualitatif (équipements pédagogiques, aménagement des bâtiments, transports ou prise en charge des élèves sur le temps de la pause méridienne). Il existe également une hétérogénéité territoriale de l'accès aux droits. |
| La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle la réussite scolaire et l'insertion sociale et professionnelle des élèves en situation de handicap et des autres élèves ? | La réponse est à nuancer faute de mesure adéquate de la réussite scolaire. Même si le projet de vie et le parcours scolaire sont au cœur de la politique publique, il existe des ruptures possibles à chaque étape du parcours. Les performances des élèves en situation de handicap s'avèrent moindres et les élèves s'orientent de manière privilégiée vers la voie professionnelle sans qu'il soit possible de déterminer l'adéquation avec le projet de vie. Le bien-être et le savoir-être des élèves en situation de handicap sont également difficiles à évaluer. |
| Le système d'inclusion scolaire français peut-il être considéré comme efficient et performant ? | La réponse est réservée. Le manque de données statistiques et financières empêche de se prononcer sur la performance de la politique. Le recours prépondérant à l'accompagnement humain engendre des dépenses massives et croissantes dont l'efficacité et la pertinence sont à mettre en question. La France se situe dans une situation intermédiaire par rapport à d'autres pays, avec la coexistence des secteurs éducatif et médico-social qui manquent de fluidité entre eux. |

Source : Cour des comptes

Récapitulatif des recommandations

Améliorer la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique publique

3. Développer les coopérations entre le milieu scolaire, le secteur médico-social et les acteurs libéraux en développant une « culture commune de travail », un cadre juridique et les formations croisées (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).
9. Mettre en œuvre un référentiel harmonisé concernant les prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), notamment en matière d'accompagnants humains des élèves en situation de handicap individualisés et mutualisés (*départements, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).
10. Mettre en place une base de données exhaustive à visée statistique (incluant le médico-social *via* la généralisation de l'identifiant national élève) pour suivre la scolarisation et l'insertion professionnelle de l'ensemble des élèves en situation de handicap (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).

Améliorer l'usage des outils d'accessibilité et de compensation

7. Améliorer les procédures d'acquisition de matériels pédagogiques et de supports d'enseignement adaptés aux élèves en situation de handicap, et prévoir des actions de formation des intervenants éducatifs (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, communes, départements, régions*).
8. Établir un état des lieux des besoins restant à couvrir en matière d'accessibilité aux bâtiments et espaces scolaires et d'adaptation de l'environnement éducatif, et mettre en œuvre une démarche de programmation en concertation avec les collectivités territoriales (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, communes, départements, régions*).

Renforcer la gestion des moyens humains consacrés à l'inclusion scolaire

4. Renforcer les dispositifs de formation initiale et continue en direction des personnels éducatifs, ainsi que les modules de formations inter-métiers (notamment entre accompagnants et enseignants) (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).
5. Renforcer l'attractivité de la certification des enseignants (CAPPEI) afin d'améliorer la couverture des besoins en matière d'affectation des enseignants spécialisés (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).
6. Afin de tirer les conséquences de l'intégration budgétaire des accompagnants d'élèves en situation de handicap au sein des effectifs du ministère, mettre en place un cadre renforcé de gestion des ressources humaines pour ces personnels (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

Faciliter le parcours des élèves et de leurs familles

1. Afin de permettre une sécurisation et une égalité de suivi du parcours des élèves en situation de handicap, s'assurer que le projet personnalisé de scolarisation est systématiquement rédigé et transmis à la famille et au chef d'établissement (*caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, départements*).
2. S'assurer du déploiement complet du livret parcours inclusif sur tout le territoire et de son caractère opérationnel (droits d'accès pour les professionnels et les familles, interopérabilité avec les données MDPH, etc.) au plus tard d'ici la rentrée scolaire 2025 (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie*).

Introduction

Définie comme le droit de toutes les personnes, indépendamment de leurs différences, à être scolarisées dans les écoles communes, la notion d'inclusion scolaire a été consacrée le 10 juin 1994 par la déclaration de Salamanque, sous l'égide de l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture. En 2006, l'article 24 de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées a confirmé cette approche d'inclusion, marquant une rupture avec les pratiques d'exclusion ou de ségrégation. L'inclusion vise à permettre une scolarisation de qualité à tous les élèves et une prise en compte de leurs singularités et de leurs besoins éducatifs particuliers en mettant l'accent sur l'accessibilité du système éducatif.

En France, 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 a fait de la scolarisation des élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire dit « ordinaire » (c'est-à-dire dans une école, un collège ou un lycée) un principe de droit. Cette loi a abrogé la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées instaurant une obligation éducative pour les enfants et adolescents fondée sur un principe d'intégration. Ainsi aujourd'hui, c'est à l'école d'inclure les élèves en situation de handicap³. Par la suite, plusieurs lois ont complété ce corpus législatif⁴ en ajoutant des dispositions concernant la formation des enseignants, la coopération entre l'éducation nationale et les établissements et services médico-sociaux, la prise en charge du transport scolaire des élèves en situation de handicap ou encore l'objectif d'assurer une scolarisation de qualité à tous les élèves de la maternelle au lycée et la prise en compte de leurs singularités.

³ L'article L111-1 du code de l'éducation dispose, à ce titre, que le service public de l'éducation « contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction ».

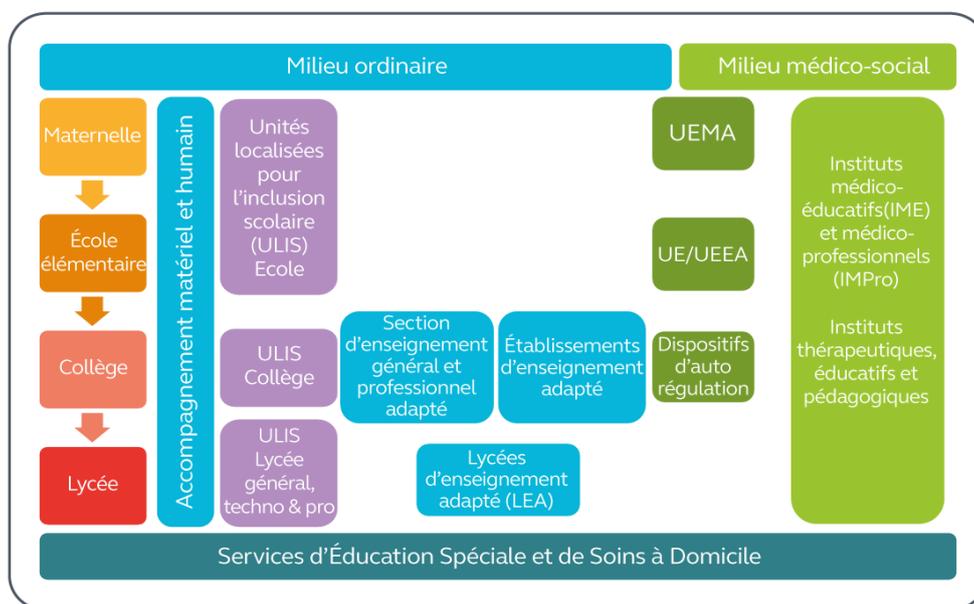
⁴ La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ; la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe promulguée le 7 août 2015 et enfin la loi du 26 juillet 2019 pour une « école de la confiance ».

Cette politique publique qui doit répondre aux besoins d'élèves ayant une diversité de troubles tels que les troubles du spectre de l'autisme, du neurodéveloppement, du déficit de l'attention, du développement de la coordination ou moteurs, repose sur deux outils fondamentaux : l'accessibilité et la compensation.

L'accessibilité désigne le fait de rendre possible l'accès aux savoirs pour tous les jeunes quelle que soit leur situation, notamment d'être en capacité de s'inscrire dans l'établissement le plus proche de son domicile, d'avoir physiquement accès à des installations, ainsi que de bénéficier de mesures facilitant les apprentissages tels que les modalités d'enseignement et les supports pédagogiques adaptés.

La compensation désigne le droit, pour une personne en situation de handicap, de bénéficier de toute mesure individuelle susceptible de garantir l'égalité de ses droits et l'équité de ses chances. Ce principe se traduit par la mise en place d'un accompagnement humain ou par des aménagements aux évaluations et aux épreuves d'examen.

Schéma n° 1 : les différents types de scolarisation possibles



Source : Cour des comptes

UEMA : Unité d'enseignement maternelle autisme

UE : Unité d'enseignement – UEEA : Unités d'enseignement élémentaire autisme

À la rentrée scolaire 2022, le secteur scolaire « ordinaire » accueille 436 085 ESH⁵, soit trois fois plus qu'en 2006 (155 361 ESH) (cf. schéma n° 1) soit en classe dite « ordinaire » avec des mesures d'accessibilité et de compensation ; soit dans un dispositif collectif spécialisé : unités locales pour l'inclusion scolaire, section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), établissements régionaux d'enseignement adapté et lycées d'enseignement adapté.

Ce type de scolarisation peut être complété par l'intervention de professionnels du secteur médico-social comme par les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD).

Dans le cas où l'accueil ne peut pas se faire en milieu scolaire « ordinaire », les élèves peuvent être admis dans un établissement médico-social (instituts médico-éducatifs, instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, et autres établissements dits « spécialisés ») et scolarisés au sein d'une « unité d'enseignement » (UE). Cela concerne 77 209 enfants en 2022, effectif resté globalement stable au cours des dernières années. Certains dispositifs peuvent être implantés au sein d'établissement scolaire « ordinaire » tels que les unités d'enseignement externalisées (UEE) ou d'unités d'enseignement maternelle ou élémentaire autisme (UEMA et UEEA).

Dix-neuf ans après la promulgation de la loi de 2005, l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap fait face à de nouveaux défis : la croissance continue des effectifs concernés, la diversification des troubles couverts par cette politique qui peuvent être « visibles » ou « invisibles », la stabilité des capacités d'accueil dans le milieu médico-social, mais aussi l'équilibre à trouver entre l'adaptation du système scolaire à ce public et les réponses au profit des autres élèves dit « à besoins particuliers » bénéficiant également d'adaptations pédagogiques. Pour y répondre, la conférence nationale du handicap d'avril 2023 a lancé l'acte II de l'école inclusive.

À la suite de la sollicitation citoyenne intervenue en 2022, la Cour des comptes a choisi de mener l'analyse de cette politique publique selon la méthode d'une évaluation de politique publique (cf. partie méthodes). Elle retient pour périmètre l'inclusion scolaire en milieu dit « ordinaire » des élèves en situation de handicap qui sont reconnus par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et qui sont dotés d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS). L'analyse porte sur leur parcours, depuis leur entrée en école maternelle à partir de l'âge de trois ans, jusqu'à leur sortie du lycée. La période d'observation débute en 2005, date de promulgation de la loi de 2005 sur le handicap, et s'étend jusqu'en 2023.

⁵ MENJ - DEPP, *Repères et références statistiques 2023*.

Par ailleurs, l'évaluation aborde les interactions avec le secteur médico-social (interventions du secteur médico-social dans le milieu scolaire « ordinaire », enjeux des orientations entre les milieux scolaire et médico-social) mais n'examine pas les modalités de scolarisation spécifique dans ce secteur, ni les modalités de détection des situations de handicap en amont de la scolarisation (prévention périnatale, protection maternelle et infantile), ni l'octroi d'aides financières aux familles d'élèves en situation de handicap. Enfin, l'évaluation met l'accent sur les financements de l'État dans cette politique publique ; elle ne couvre pas l'analyse des dépenses des collectivités en faveur des personnes en situation de handicap.

Dans ce cadre, la Cour a identifié quatre questions évaluatives auxquelles le présent rapport s'attache à répondre :

- Le système scolaire s'est-il transformé afin de répondre à l'objectif d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ?
- La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves en situation de handicap de manière efficace et équitable ?
- La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle la réussite scolaire et l'insertion sociale et professionnelle des élèves en situation de handicap ?
- Le système d'inclusion scolaire français peut-il être considéré comme efficient et performant ?

Chapitre I

Le système scolaire s'est-il transformé

afin de répondre à l'objectif

d'inclusion scolaire des élèves

en situation de handicap ?

Afin de mettre en œuvre les principes d'inclusion scolaire, le système scolaire français a connu depuis 2005 d'importantes mutations. Pour aller plus loin que le seul constat d'une transformation institutionnelle, qui apparaît indéniable, il est essentiel de regarder dans quelle mesure ces évolutions peuvent être considérées comme pertinentes et cohérentes au regard des objectifs fixés par la loi et par rapport aux besoins de l'ensemble des parties prenantes. Cette première partie analyse l'ensemble des évolutions intervenues, à la fois en termes de pilotage stratégique et de déploiement opérationnel, à la lumière des enjeux quantitatifs mais aussi qualitatifs d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap.

I - La politique publique a-t-elle permis une structuration du pilotage et de l'environnement institutionnel au service du parcours de l'enfant ?

Depuis 2005, la politique publique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap s'est construite à partir d'un corpus de plusieurs lois fixant ses principaux objectifs. Bien qu'ambitieux dans ses principes, ce cadre législatif souffre d'un manque de précision et d'indicateurs spécifiques, ce qui obère les capacités de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la politique publique.

La prise en compte des besoins individuels des élèves en situation de handicap nécessite d'embrasser une approche globale de l'élève et de son parcours scolaire. La notion de « parcours de vie »⁶ des personnes en situation de handicap promeut ainsi une transversalité plus forte entre les différents intervenants relevant du champ scolaire mais également du social, du médico-social et du sanitaire afin de garantir un parcours de vie le plus fluide possible et sans rupture.

Cette analyse amène à regarder l'architecture institutionnelle nationale et locale sous le prisme d'une logique d'« écosystème », c'est-à-dire en termes d'articulation et de complémentarité entre les différentes institutions intervenant autour de l'élève et sa famille.

A - Un corpus législatif ambitieux mais sans objectifs clairement définis

Depuis 2005, un corpus législatif composé de plusieurs lois a permis de faire ressortir les principaux objectifs de la politique publique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap en créant un nouveau paradigme juridique qui s'appuie sur les grandes orientations internationales (cf. annexe n° 2).

⁶ Le rapport *Zéro sans solution* remis par le conseiller d'État Denis Piveteau en 2014 avait appelé à une « réponse accompagnée » pour chaque élève sous forme d'un dispositif « capable de combiner plusieurs prises en charge médico-sociales, sanitaires, éducatives, et d'épouser les situations complexes ou évolutives » afin de garantir effectivement un parcours scolaire sans rupture pour chaque élève en situation de handicap.

Toutefois, à l'échelle nationale, les objectifs de l'école inclusive demeurent définis de manière approximative, sans référence explicite à l'atteinte de résultats quantifiables ou observables. De plus, l'ambition affichée dans le corpus législatif n'a pas été assortie d'indicateurs spécifiques permettant de mesurer sa réalisation. En dépit de quelques objectifs cibles mentionnés et fixés annuellement par le ministère, comme par exemple le nombre de unités localisées d'inclusion scolaire (ULIS) ou les dispositifs autisme⁷, il n'y a pas d'indicateurs robustes en matière d'inclusion scolaire. À ce jour, le principal critère de suivi de la mise en œuvre de cette politique publique reste celui d'une évolution quantitative (en nombre d'élèves et en nombre de dispositifs pour l'essentiel) sans indicateurs permettant d'évaluer qualitativement sa mise en œuvre.

Cette absence d'objectifs évaluables engendre une dynamique davantage orientée vers une logique d'obligation de moyens que vers une logique de résultats qui s'appuierait sur l'analyse des impacts concrets sur les élèves (réussite scolaire et éducative des élèves ou insertion sociale et professionnelle). *In fine*, l'absence de critères objectifs permettant de définir ce qu'est concrètement « une scolarisation inclusive de qualité » fait courir un risque de cantonnement de l'action publique à une forme d'idéal théorique, réduisant les possibilités données aux acteurs de terrain de mesurer l'efficacité réelle de leur action et aux familles de mesurer l'effectivité réelle de leurs droits.

B - Une structuration notable du pilotage institutionnel, qui reste toutefois à conforter

Depuis 2005, il est constaté un renforcement progressif et notable des services du ministère de l'éducation nationale en charge de la politique d'inclusion scolaire. En effet, à l'échelle de l'administration centrale, comme des services déconcentrés, l'importante augmentation des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés a engendré une évolution positive de la structuration des services spécialisés sur cette question (cf. annexe n° 3).

⁷ Dans le cadre du baromètre de l'action publique 2017-2022, ULIS : 8 629 en 2017, cible septembre 2022 10 306, réalisé 10 272 – UEMA/UEAA : 111 classes en 2017, cible 385, réalisé 405, source : data.gouv.fr.104

L'échelon départemental, *via* notamment l'instauration des services départementaux de l'école inclusive (SDEI), apparaît aujourd'hui comme le pivot d'un système inscrit dans une logique de proximité et de déconcentration du pilotage qui est relativement récent. Ce mouvement de structuration et de déconcentration du pilotage est relativement récent. Les principales mesures n'ayant été mises en place qu'à partir de 2019⁸, il existe un manque de recul pour évaluer toute la portée de cette organisation. L'évaluation a toutefois permis d'apprécier la qualité de l'expertise présente au sein des services.

En outre, le ministère de l'éducation nationale est le principal acteur de la politique publique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap. Toutefois, la nature transversale de cette politique publique, à la croisée des champs de compétences de plusieurs ministères et de nombreux acteurs locaux, rend indispensable l'inscription de son action dans une logique partenariale.

À l'échelon national, un comité national de suivi de l'école inclusive (CNSEI) a été mis en place depuis 2019. Sous la co-présidence de deux ministres en charge de l'éducation et de la santé, ce comité réunit également la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), les administrations centrales des ministères, des représentants des agences régionales de santé (ARS) et des associations de famille. Cette coordination de haut niveau a vocation à échanger sur les grands axes stratégiques de la politique publique nationale d'inclusion scolaire et va donc dans le sens d'un partenariat renforcé entre les différents ministères concernés. Toutefois, il apparaît que cette instance ne remplit pas réellement un rôle de structuration et de coordination, renvoyant les aspects opérationnels à l'échelon local⁹.

À l'échelle régionale, la gouvernance est composée des agences régionales de santé (ARS), en charge de l'offre médico-sociale pour le compte de l'État et des rectorats. Les modalités de pilotage varient d'un territoire à l'autre, reposant le plus souvent sur la définition d'une feuille de route commune et sur la signature d'une convention-cadre. Le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes, où l'ARS et les trois rectorats ont signé une convention-cadre en septembre 2016, illustre cette dynamique (cf. cahiers territoriaux).

⁸ Création d'un SDEI et d'une cellule d'écoute pour les familles par la circulaire de rentrée 2019, n°2019-088 du 05 juin 2019. Depuis 2023, chaque rectorat dispose désormais d'un CT-ASH auprès du Recteur.

⁹ L'absence de compte rendu des séances – les seules pièces ayant pu être consultées étant des communiqués de presse et des diaporamas – ne permet pas de caractériser réellement la structuration de ce pilotage national.

Au niveau départemental, la principale instance de gouvernance partenariale est le comité départemental de suivi de l'école inclusive (CDSEI) qui associe les ARS, les rectorats, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou de l'autonomie (MDA), ainsi que les représentants des conseils départementaux et des associations¹⁰. Ce comité, qui se réunit au moins une fois par an permet de présenter un bilan et un état d'avancement des travaux communs et une mise en perspective du partenariat local. C'est également dans ce cadre que les associations de familles peuvent exprimer leurs attentes auprès des institutions.

De fait, ces comités présentent des modalités de fonctionnement hétérogènes. Dans certains territoires, ils jouent le rôle d'instance de pilotage et de régulation de la politique de la scolarisation des élèves en situation de handicap s'appuyant sur des objectifs partagés avec l'ARS et les MDPH et des impulsions fortes de coopération. Parfois, la dynamique de concertation est plus restreinte et se limite à la présentation d'un état des lieux de la scolarisation des élèves en situation de handicap. Face à ce constat, le ministère évoque des échanges en cours avec la direction générale de la cohésion sociale en vue de rédiger une feuille de route nationale qui serait déclinée localement. S'ajoutent à cela des instances de régulation plus ou moins formelles, selon la dynamique territoriale.

Si les instances existent, et sont parfois nombreuses, leur appropriation par les acteurs de terrain est variable. Les résultats concrets de ces groupes de réflexion et de travail ne sont pas toujours perceptibles. Il apparaît également que le niveau et la qualité des relations entre instances reposent, dans bien des cas, sur des relations interpersonnelles, par nature changeantes et fragiles.

C - Une coordination entre éducation nationale et MDPH à renforcer

L'éducation nationale et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont les partenaires de premier rang pour la mise en œuvre de la politique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap. L'articulation de leur action est impérative pour la bonne gouvernance et pour la mise en œuvre de cette politique publique à l'échelle d'un territoire.

¹⁰ Décret n° 2020-515 du 4 mai 2020.

Les MDPH, constituées en groupement d'intérêt public (GIP)¹¹, ont été créées pour permettre, dans chaque département, un accès unifié aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées. En tant que membre du groupement, l'éducation nationale est représentée dans plusieurs instances décisionnelles¹². Il existe également dans chaque MDPH des enseignants mis à disposition par l'éducation nationale, en nombre et part variables selon les départements.

Dans cette relation de coopération, « l'enseignant référent de la scolarisation des élèves en situation de handicap » (ERSEH) est un acteur de premier plan. Ce professionnel joue un rôle auprès des familles qu'il accompagne dans l'identification et la compréhension de leurs droits et démarches à effectuer, dans la clarification des enjeux du parcours de scolarité de leur enfant et des voies d'orientation possibles. Il est également l'interlocuteur privilégié de l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation, au sein des MDPH, pour expliciter la situation de l'enfant, ses souhaits ou ceux de sa famille et les mesures déjà mises en place au sein de l'école¹³.

Enfin, auprès de l'éducation nationale, « l'enseignant référent » anime les équipes de suivi de scolarisation (ESS)¹⁴, rend compte à l'Inspecteur de l'éducation nationale « adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés » (IEN-ASH) et transmet les souhaits et contraintes de la famille à prendre en compte dans le cours de la scolarité ou lors de moments clés.

Maillon central de la sécurisation du parcours des élèves, l'action de « l'enseignant référent » apparaît souvent limitée. Il a en effet la charge du suivi d'un nombre de dossiers allant d'une centaine à parfois plus de 300 dossiers. De plus, le maillage de son territoire de référence, et la plus ou moins grande facilité de déplacement dans son secteur géographique peuvent représenter un frein dans l'exercice de ses missions. Enfin, ces postes ne sont pas toujours pourvus dans leur totalité et 31 % d'entre eux ne sont pas des enseignants spécialisés¹⁵.

¹¹ Les MDPH associent le département, l'État, les représentants des organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales (caisse primaire d'assurance maladie, caisse d'allocations familiales, Mutualité française) ainsi que les associations représentatives de personnes handicapées. Elles sont placées sous la responsabilité du département.

¹² L'éducation nationale est représentée dans la commission exécutive (Comex, chargée d'administrer la MDPH), la CDAPH (Instance décisionnelle dans l'attribution des droits aux usagers) et les EPE (Équipes pluridisciplinaires d'évaluation) qui évaluent les situations et formalisent les propositions étudiées et décidées en CDAPH.

¹³ Arrêté du 17 août 2006 relatif aux enseignants référents et à leurs secteurs d'intervention.

¹⁴ L'équipe de suivi de scolarisation facilite la mise en œuvre et assure le suivi de chaque projet personnalisé de scolarisation.

¹⁵ Source : MENJ-DGESCO – enquête ASH.

Il en résulte que l'accompagnement peut se limiter à un suivi dans l'urgence ou à une présence concentrée sur les situations les plus complexes, comme le déplorent certaines familles rencontrées. De plus, bon nombre d'enseignants référents ne peuvent pas jouer le rôle d'appui ou de conseil auprès de leurs collègues bien que leur compétence semblerait les désigner pour cela. Ainsi, l'effectivité des missions confiées aux enseignants référents varie grandement d'un territoire à l'autre et soulève, par conséquent, la question de l'hétérogénéité de l'accompagnement des parcours des élèves en situation de handicap.

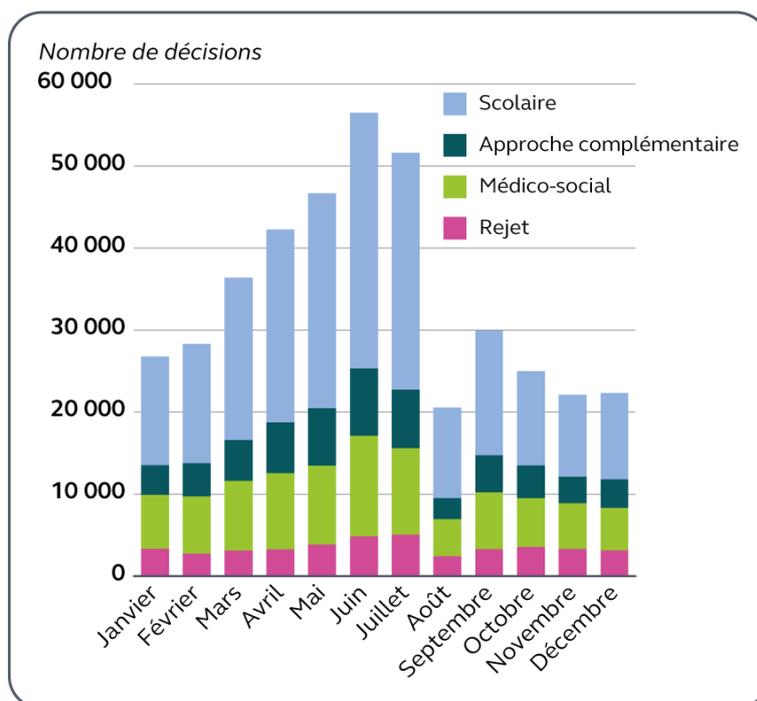
En outre, il faut également tenir compte d'un enjeu de coordination calendaire entre l'éducation nationale et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). En effet, le moment de la rentrée scolaire est une échéance forte qui nécessite une concordance des différents cycles de traitement des demandes, d'envoi des notifications et de mise en œuvre des moyens humains ou matériels prescrits. Des pratiques d'harmonisation des calendriers sont déjà à l'œuvre dans certains départements, conformément aux préconisations émises dans le *vade-mecum* de rentrée scolaire de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, datant de 2018 et en cours d'actualisation. Il conviendrait toutefois de les généraliser par le biais, par exemple, de la formalisation d'un calendrier annuel de gestion des demandes et de mise en œuvre des notifications dans le domaine scolaire¹⁶.

En outre, la Cour des comptes a pu évaluer la saisonnalité des décisions prises concernant les enfants dans leur parcours de scolarisation par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (cf. graphique n° 2). Bien que le pic de décisions soit atteint au mois de juin¹⁷, des décisions sont prises toute l'année quelle que soit l'orientation, avec un nombre stable de septembre à décembre et une croissance de janvier à juin. La proportion de rejets est stable au cours de l'année, ce qui suggère qu'il n'existe pas de comportements stratégiques des familles pour déposer le dossier de leur enfant durant l'année. Ce graphique confirme l'enjeu de coordination avec les services de l'éducation nationale pour permettre la mise en œuvre concrète des décisions tout au long de l'année, notamment celles prises après la période de rentrée scolaire.

¹⁶ Piste évoquée dans le rapport IGESR/IGF, *La scolarisation élèves en situation de handicap*, avril 2022.

¹⁷ Les données sont disponibles pour les départements faisant remonter ces informations au niveau national.

**Graphique n° 2 : saisonnalité des décisions des MDPH
(nombre de décisions par mois)**



Source : Cour des comptes d'après base de données CNSA 2023

D - Un parcours administratif long et souvent complexe

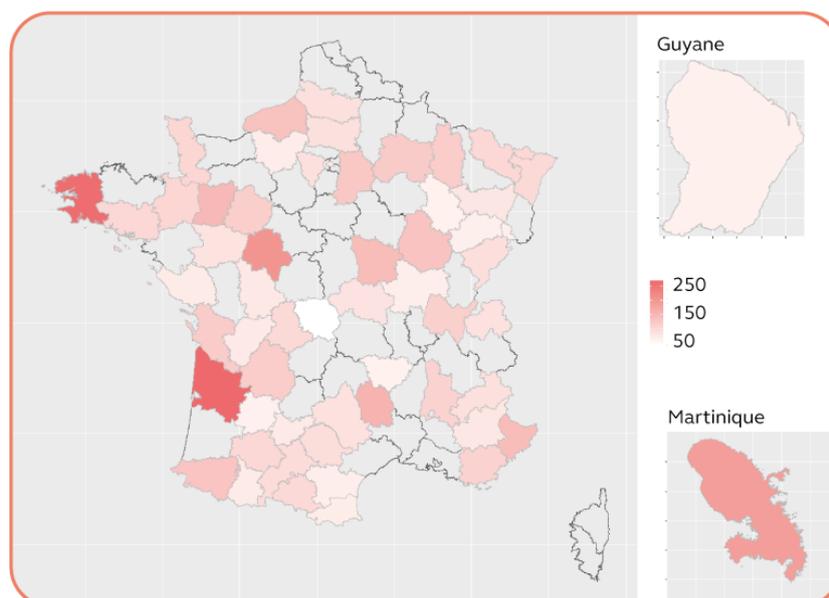
Dans le cadre d'une démarche en vue de la scolarisation d'un élève en situation de handicap, les familles doivent passer par plusieurs étapes successives : dépôt du dossier de demande auprès de la MDPH, passage en commission, réception et mise en œuvre de la décision au sein de l'établissement scolaire, etc (cf. annexe n° 4). Ce parcours peut s'avérer complexe et nécessite, pour les familles et les élèves, une compréhension fine des attendus et des modes de fonctionnement de chacune des institutions. La présente évaluation a montré, chez les parents d'élève en situation de handicap, un sentiment de grande complexité dans les relations avec la MDPH. Certains récits de famille relèvent du registre du « parcours du combattant » pointant les nombreuses difficultés rencontrées pour compléter correctement le dossier et les délais d'attente ressentis comme très longs pour lesquels il existe une forte disparité territoriale (cf. carte n° 1 et tableau n° 2).

**Tableau n° 2 : durée moyenne de traitement des décisions rendues
 concernant les enfants en situation de handicap (en mois)**

| | 2 ^e trim. 2021 | 3 ^e trim. 2021 | 4 ^e trim. 2021 | 1 ^{er} trim. 2022 | 2 ^e trim. 2022 | 3 ^e trim. 2022 | 4 ^e trim. 2022 | 1 ^{er} trim. 2023 |
|--------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| <i>Durée</i> | 3,4 | 4,2 | 4,8 | 4,1 | 3,6 | 4,3 | 4,9 | 4,3 |

Source : Cour des comptes d'après le baromètre des MDPH, CNSA

Carte n° 1 : nombre de jours de traitement avant une décision



Source : Cour des comptes d'après base de données CNSA de mai 2022. L'intensité de la couleur dépend du nombre de jours moyens pour traiter cette demande. Une couleur plus intense signifie une durée de temps de traitement plus long.

Après une décision positive, le projet personnalisé de scolarisation, établi par la MDPH, dresse la liste des actions (pédagogiques, psychologiques, paramédicales) nécessaires au bon déroulement du parcours scolaire et permet également de prendre les décisions relatives à la scolarisation en matière d'orientation. Son suivi est ensuite effectué par une équipe de suivi de scolarisation (ESS) qui se réunit au moins une fois par an. Cette réunion est parfois le seul moment de l'année où l'ensemble des professionnels en charge du suivi de l'élève en situation de handicap se réunissent et mettent leurs points de vue en commun. Ce temps est donc essentiel, à la fois pour les familles et pour les professionnels.

Dans les faits, le projet personnalisé de scolarisation (PPS) n'est pas systématiquement rédigé par la MDPH. Dans ce cas, le GEVA-Sco fait « office de » projet personnalisé et sert de base à la mise en œuvre des aménagements. Cette situation est préjudiciable. Elle entraîne une inégalité de traitement entre les élèves (certains disposant d'un PPS formalisé, d'autres non) et peut entraîner des ruptures dans la circulation de l'information et mettre en difficulté le suivi et l'évaluation du plan, le tout au détriment du parcours de l'élève. Dans une logique de sécurisation des parcours des élèves en situation de handicap, il apparaît donc nécessaire de s'assurer que ce projet personnalisé soit systématiquement rédigé et transmis ensuite à la famille et au chef d'établissement.

E - Le livret de parcours inclusif : un outil de suivi prometteur mais qui fait face à des difficultés importantes de déploiement

Une fois le projet personnalisé de scolarisation formalisé, il apparaît nécessaire de s'assurer que l'ensemble des professionnels qui accompagnent l'élève (professeurs et chefs d'établissement, médecins de l'éducation nationale, professionnels des MDPH...) puisse en effectuer un suivi. Afin de permettre la centralisation et la circulation de ces informations, le livret parcours inclusif (LPI) a été développé. Cette application numérique vise ainsi à faciliter le suivi des parcours scolaire des élèves à besoins spécifiques, le suivi des aménagements mis en place et la production des divers documents destinés à formaliser son accompagnement (cf. annexe n° 5).

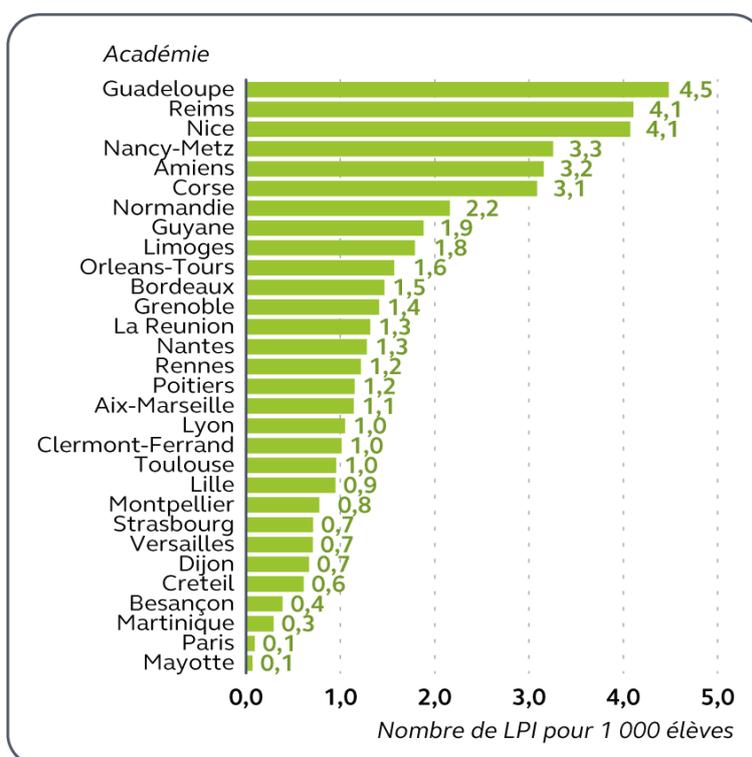
Expérimentée dans quelques territoires depuis 2020, l'application aurait dû être généralisée depuis la rentrée scolaire 2022, ce qui n'a pas été le cas. Selon le ministère de l'éducation nationale, en juin 2023, seulement 164 000 élèves bénéficiaient d'un LPI sans qu'il soit possible de déterminer l'ensemble des bénéficiaires.

Ainsi, sur le terrain, le déploiement du LPI apparaît comme incomplet : seuls 19 % des élèves en disposant sont des élèves avec un projet personnalisé de scolarisation, la majorité des LPI étant ouverts pour des élèves en difficulté mais non reconnus comme étant en situation de handicap disposant d'un programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) ou d'un plan d'accompagnement personnalisé (PAP)¹⁸. Des

¹⁸ Le PPRE s'adresse à des élèves ayant des difficultés nécessitant un soutien et des aménagements spécifiques, sans être reconnu en situation de handicap. Le PAP concerne les élèves atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période sans reconnaissance du handicap.

disparités territoriales importantes persistent également (cf. graphique n° 3) : il existe un peu plus de quatre LPI ouverts pour 100 élèves scolarisés dans les académies de Nice, de Reims et de la Guadeloupe (4,1 %, 4,1 %, 4,5 %) alors que les académies de Paris et de Mayotte présentent des taux de moins de 0,1 livret ouvert pour 100 élèves.

Graphique n° 3 : livrets Parcours Inclusif ouverts par académie en juin 2023 (en % des élèves scolarisés)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGESCO

Le LPI soulève également des questions importantes. En tant qu'outil partagé, l'ensemble des professionnels impliqués dans la scolarisation de l'élève doivent en principe disposer d'un accès spécifique (consultation pour les familles et l'établissement, complétude et modification pour les enseignants ou les chefs d'établissement, etc.). Toutefois, la présente évaluation a permis de mettre à jour des difficultés de mises en œuvre techniques et de nombreux dysfonctionnements opérationnels : problèmes concernant les droits d'accès, absence d'interfaçage et d'interopérabilité avec les données des MDPH qui entraîne la non-implémentation des projets personnalisés de scolarisation au sein de l'application.

Le déploiement du LPI a progressé au cours de l'année scolaire 2023-2024, plus de 100 000 livrets ayant été ouverts entre le mois de septembre 2023 et de mars 2024. De nouveaux droits d'accès sont également en cours de mise en œuvre¹⁹. Le LPI est un maillon prometteur du suivi du parcours de l'élève. Les efforts doivent être poursuivis afin de le déployer complètement sur l'ensemble du territoire et de résoudre les difficultés opérationnelles afférentes.

Parallèlement, le déploiement d'une application de gestion des élèves en situation de handicap (AGESH) est en cours par la direction générale de l'enseignement scolaire. Cette application a vocation à favoriser le suivi des enfants en situation de handicap dans le cadre des équipes de suivi de la scolarisation et à créer des indicateurs de pilotage, soulevant la question de la coexistence des deux outils et de leur interopérabilité et complémentarité.

II - La politique publique a-t-elle permis une évolution des conditions matérielles, pédagogiques et humaines pour détecter et accueillir les élèves en situation de handicap à l'école ?

Depuis 2005, les conditions d'accueil des élèves en situation de handicap se sont nettement transformées pour répondre à la fois à la croissance des effectifs et à la nécessité d'intégration progressive de troubles de nature variée. Ces mutations se sont caractérisées par des travaux d'accessibilité tant physique que pédagogique, par l'augmentation du nombre d'accompagnant des élèves en situation de handicap et par le basculement de la logique de classes spécialisées vers des dispositifs. Les dynamiques de coopérations avec le secteur médico-social ont également permis le déploiement d'une dynamique de différenciation accrue de l'offre d'accompagnement et une fluidification des parcours.

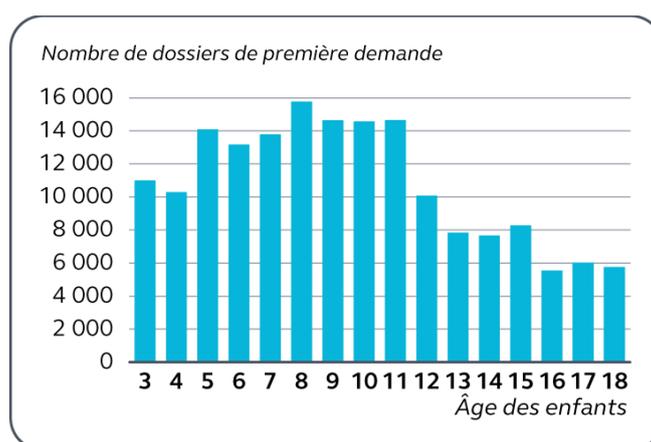
¹⁹ Un accès est prévu courant 2024 pour les personnels exerçant des missions dites « itinérantes », notamment en réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté (RASED). De nouveaux accès seront également ouverts pour les cadres : CT-ASH, IEN-ASH, inspecteurs de l'éducation nationale chargés de circonscriptions du premier degré (IEN CCPD).

A - Une détection des situations de handicap qui conditionne l'accès aux ressources matérielles et humaines

L'accès aux ressources matérielles et humaines d'accompagnement est conditionné à la reconnaissance de la situation du handicap par la maison départementales des personnes handicapées (MDPH). Pour amorcer cette reconnaissance, quatre acteurs sont déterminants :

- la famille qui doit identifier dans le développement de leur enfant des troubles pour amorcer les démarches de reconnaissance, constituer le dossier et réaliser l'ensemble des diagnostics demandés ;
- les acteurs médicaux qui suivent les enfants afin d'accompagner la caractérisation des troubles et les potentiels impacts ;
- les acteurs périscolaires afin d'anticiper, dès les plus jeunes âge, les besoins spécifiques de l'enfant et amorcer les démarches le plus en amont possible ;
- les enseignants et les responsables d'établissements, ainsi que les médecins, assistants sociaux et psychologues scolaires, qui constituent souvent des vigies et accompagnent les familles dans l'acceptation de la situation de handicap et la formulation de la première demande.

**Graphique n° 4 : effectif (en nombre) par âge de dépôt
du premier dossier à la MDPH**



Source : Cour des comptes d'après la base CNSA des millésimes 2022 couvrant des demandes jusqu'en 2021

Nombre de dossiers (ordonnées) par âge de dépôt de la première demande auprès de la MDPH concernant la scolarisation des enfants (abscisse).

L'âge de dépôt des premières demandes relatives à la scolarisation auprès des MDPH se situant entre 3 et 10 ans (cf. graphique n° 4), montre que l'école primaire occupe une place essentielle dans le parcours des élèves en situation de handicap, notamment en termes d'identification et d'accès aux premiers droits. Cette situation bénéficie aux élèves et aux familles par une prise en charge la plus précoce possible. Elle place néanmoins les équipes éducatives dans des situations parfois complexes.

La scolarisation à trois ans a renforcé le rôle de l'école maternelle dans la détection précoce des situations de handicap en évitant le phénomène de mise en retrait de l'enfant lors des premières années de scolarisation qui pouvait exister auparavant. Néanmoins, l'accueil de certains élèves, qui arrivent à l'école sans diagnostic connu peut s'avérer difficile compte tenu des délais engendrés par la constitution du dossier, l'analyse par la MDPH et la mise en place effective de l'accompagnement.

En outre, il n'existe pas de procédure destinée aux personnels de l'éducation nationale pour faire remonter des potentielles situations de handicap ; la procédure de reconnaissance de la situation de handicap devant être portée, en premier lieu, par la famille. Les chefs d'établissement et les professeurs des écoles sont ainsi parfois démunis pour échanger avec les familles face à une situation de handicap, en faciliter l'acceptation et les accompagner dans leurs démarches. L'ensemble de ces missions sont réalisées bien souvent en complément de leur service et peuvent engendrer à la fois une charge mentale forte et un supplément de travail conséquent. Ces tâches d'accompagnement des familles dépendent souvent de l'investissement des équipes éducatives et nécessiteraient une meilleure reconnaissance. De plus, le manque de personnels médicaux et paramédicaux au sein des établissements scolaires ne permet pas toujours d'offrir un appui suffisant aux équipes.

La structuration de l'accompagnement de la détection des situations du handicap entre les différents acteurs en lien avec les familles mériterait d'être mieux formalisée et d'être reconnue comme un facteur de prise en compte précoce des besoins de l'enfant. Cela permettrait un meilleur accueil des élèves en situation de handicap dès le plus jeune âge dans le cas où les familles amorcent les démarches auprès de la MDPH, ce qui mène de manière structurelle à une croissance de ces élèves.

B - Des conditions d'accueil à l'école qui ont fortement évolué depuis 2005

La transformation des conditions d'accueil des élèves à l'école repose sur les deux leviers : la compensation et l'accessibilité. Les évolutions les plus emblématiques concernent le recours croissant aux accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH) et la mise en place de dispositifs spécialisés au sein des établissements scolaires, aujourd'hui les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS).

L'accompagnement humain a connu une croissance massive, comme le montre la hausse de 90 % des effectifs d'AESH recensés en équivalent temps plein depuis 2013 (41 432 en 2013, 78 816 en 2023). Aujourd'hui ce métier constitue le deuxième de l'éducation nationale, après celui d'enseignant. Cet accompagnement peut être soit individualisé, soit mutualisé entre plusieurs enfants, à temps partiel ou complet sur le temps scolaire, en fonction des besoins de l'enfant, ou collectif pour les dispositifs. Les AESH ont pour mission de favoriser l'autonomie de l'élève en situation de handicap par rapport à ses apprentissages et à sa vie scolaire autour de trois missions : les actes de sa vie quotidienne, l'accès aux activités d'apprentissage (éducatives, culturelles, sportives, artistiques ou professionnelles) et les activités de la vie sociale et relationnelle.

La seconde transformation la plus notable du système scolaire est le passage des classes d'intégration scolaire (CLIS) et des sections d'éducatifs spécialisés aux dispositifs d'« unités localisées pour l'inclusion scolaire » (ULIS). Ce passage vise à mieux incarner le principe d'inclusion scolaire. Ainsi, il permet aux élèves de bénéficier d'un accompagnement par un enseignant coordonnateur²⁰, dans le cadre d'un groupe et d'un espace spécifique, tout en faisant partie d'une classe dite « ordinaire ». Les temps d'inclusion sont variables d'un élève à l'autre en fonction des besoins et des capacités de l'élève. Il est à noter qu'il n'est pas possible de connaître aujourd'hui la durée effective d'inclusion des élèves, ce qui constitue une limite pour mesurer l'effet de la transformation de classe à dispositif d'inclusion.

Ces dispositifs se sont développés de manière significative de l'école primaire jusqu'aux établissements du second degré, de manière plus récente, au lycée. L'implantation d'un tel dispositif résulte d'une analyse conduite sous l'autorité des directeurs académiques des services de l'éducation nationale à partir des indicateurs de taux de couverture des notifications ULIS, des notifications de seconde intention en remplacement d'une orientation vers le médico-social et d'équilibre territorial à l'échelle

²⁰ Cet enseignant doit *in fine* détenir le certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive.

du département. Le nombre de ces dispositifs a ainsi augmenté de plus de 21 % depuis 2017 (cf. tableau n° 3) pour répondre à la croissance des besoins. La hausse est particulièrement marquée pour l'enseignement secondaire : le nombre d'élèves accueillis²¹ a ainsi augmenté de 37 % dans les collèges entre 2017 et 2022 (les effectifs sont passés de 34 762 à 47 521) et de 34 % dans les lycées (de 7 111 élèves à 9 506).

Tableau n° 3 : évolution du nombre de dispositifs ULIS

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023* | Évolution 2017-2023 | |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------------|-----------------|
| | | | | | | | | Valeur | En % |
| <i>1^{er} degré</i> | 4 848 | 4 919 | 5 021 | 5 097 | 5 202 | 5 227 | 5 307 | 459 | + 9,5 % |
| <i>2nd degré</i> | 3 781 | 3 983 | 4 218 | 4 495 | 4 767 | 4 937 | 5 161 | 1 380 | + 36,5 % |
| Total | 8 629 | 8 902 | 9 239 | 9 592 | 9 969 | 10 164 | 10 468 | 1 839 | + 21,3 % |

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'éducation nationale (réponse de la DAF d'après les données DGESCO/DEPP issues des enquêtes n° 3 et 12

*Pour 2023, il s'agit de prévision.

Le retard de l'enseignement privé sous contrat par rapport à l'enseignement public, constaté en 2005 dans l'accueil des élèves en situation de handicap, s'est considérablement réduit. Sur l'année scolaire 2021-2022, il scolarisait 10 % de ces élèves dans le premier degré et 16,5 % dans le second degré, alors que respectivement 14,3 % et 21 % des élèves y sont accueillis. La politique engagée en 2008, renouvelée dans le cadre du pacte pour la réussite éducative, a contribué à cette convergence.

Par ailleurs, il est à noter que l'usage des termes « dispositifs » visant à renforcer la dynamique d'inclusion, associé à l'inscription de l'élève dans une classe de référence, ne doit pas cacher le fait que les pratiques d'inclusion sont variables d'un établissement à l'autre et dépendent de l'enfant. Pour éviter le sentiment d'exclusion des élèves intégrés à ces dispositifs, il apparaît nécessaire d'être vigilant à la localisation des espaces ULIS, qui accueillent les élèves en situation de handicap hors des temps d'inclusion, afin qu'ils soient situés à proximité des autres classes. Il semble également important d'éviter toute forme de stigmatisation de ces élèves en raison du décalage potentiel de niveau scolaire pouvant exister par rapport à la classe de référence et de bien associer les parents aux réunions de la classe de rattachement.

²¹ Source : MENJ-DEPP, *Repères et références statistiques (RERS) 2017 et 2022*.

D'autres dispositifs spécifiques, tels que les pôles d'enseignement pour les jeunes sourds (PEJS) ont également été mis en place pour répondre à des besoins spécifiques permettant l'accompagnement de la scolarité des élèves en milieu ordinaire. Cela souligne parfois la nécessité d'approches spécifiques en fonction de la situation de handicap.

Concernant les conditions matérielles, la croissance de la demande en matériels pédagogiques adaptés est constante, avec toutefois un taux de couverture en diminution depuis une décennie. En 2022, 19,3 M€ ont été dépensés, dont 11,7 M€ au titre de l'acquisition de matériels adaptés pour les élèves du premier degré et 7,6 M€ pour ceux du second degré. Cependant, le taux de couverture est seulement en 2022 de 67 % pour 44 995 demandes. L'adaptation bâtementaire est également un élément déterminant tant sur l'accessibilité physique qui est difficilement quantifiable mais aussi sur l'adaptation des espaces aux différents troubles (par exemple salle adaptée au trouble autistique) peu pris en compte.

Pour accompagner les équipes au sein des établissements, il existe aussi des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) composées d'équipes pluridisciplinaires (enseignants spécialisés en aide pédagogique ou relationnelle et des psychologues de l'éducation nationale) qui peuvent intervenir au sein des écoles pour fournir des aides spécialisées aux élèves en difficulté. Ces équipes, tout en pouvant apporter un soutien aux équipes locales, pâtissent du nombre de situation qu'ils doivent gérer.

En conclusion, les conditions d'accueil tant humaines que matérielles ont nettement évolué mais sont confrontées à l'enjeu d'une croissance rapide des effectifs d'élèves en situation de handicap et à la stabilité des moyens consacrés à certains dispositifs d'intervention, notamment au sein des RASED. D'autres paramètres, comme le nombre d'élèves par classe, peuvent également impacter les capacités d'accueil de ces élèves et l'adhésion des équipes pédagogiques aux dispositifs inclusifs. Cette analyse qualitative n'est aujourd'hui pas réalisable faute de mesure.

C - Un rapprochement entre secteurs médico-social et scolaire qui reste à consolider pour éviter les approches ségrégatives

Pour accroître l'accès aux espaces et ressources scolaire du milieu ordinaire des élèves en situation de handicap, un rapprochement s'est opéré entre le secteur médico-social et l'éducation nationale avec différentes formes de coopération, telles que les unités d'enseignement dites « externalisées » (UEE), qui se déclinent selon les types de troubles et le

niveau scolaire des élèves²² ou encore les dispositifs d'autorégulation (DAR) destinés aux élèves rencontrant des troubles du spectre autistique. Des dispositifs dits « mobiles » comme les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) et les équipes mobiles d'appui à la scolarisation (EMAS) permettent également l'intervention d'équipes médico-sociales au sein des établissements scolaires, en fonction du besoin des élèves (cf. annexe n°6).

La convergence entre le milieu ordinaire et le médico-social nécessite plusieurs clés de réussite. D'une part, l'accueil des différents dispositifs doit se construire dans une dynamique commune de projet d'établissement pour éviter une simple juxtaposition de deux milieux au sein d'un même espace physique. Cela se concrétise par la localisation des espaces au sein de l'établissement, l'association au projet d'établissement et la réalisation de projet en commun, ce qui n'est pas toujours le cas. Une externalité positive de certains dispositifs provient aussi du lien entre les fonctions d'enseignement et le rôle éducatif des parents au travers des guidances proposées par les équipes médico-sociales.

Le rapprochement entre secteurs scolaire et médico-social nécessite une convergence des cultures professionnelles. La dynamique de mise en œuvre de ces coopérations varie en fonction de la maturité des territoires. Il est ainsi nécessaire de bien clarifier les fonctions et responsabilités de chacun et notamment le cadre juridique d'action des personnels médico-sociaux dans les classes ordinaires. En outre, les temps de supervision qui peuvent exister par exemple dans les dispositifs d'auto-régulation sont des temps d'apprentissage croisés très importants. Dans la même logique, les formations croisées entre professionnels des deux secteurs peuvent être bénéfiques à l'inclusion scolaire, en permettant par exemple de transmettre aux enseignants une connaissance plus précise de certains troubles complexes et des outils d'accompagnement spécialisés, comme l'illustrent les formations croisées organisées au sein de l'académie de Versailles (cf. cahiers territoriaux).

Les professionnels de santé libéraux jouent également un rôle de plus en plus important auprès des élèves en situation de handicap et participent ainsi à la dynamique d'inclusion scolaire. Face à l'attente parfois importante, ou aux grandes distances dans certains territoires, pour accéder aux soins proposés par le secteur public, cet accompagnement complémentaire apparaît comme essentiel et se pose la question de l'action au sein des établissements scolaires.

²² Unités d'enseignement maternelle autisme (UEMA) ; Unités d'enseignement élémentaire autisme (UEEA) ; Unités adaptées aux élèves polyhandicapés (UEEP).

Cette dynamique en cours apparaît comme bénéfique pour fluidifier les parcours des élèves en situation de handicap et permettre une meilleure inclusion scolaire. Ce mouvement est toutefois conditionné au renforcement de la convergence des cultures professionnelles et à la clarification des liens entre les praticiens du médico-social, du secteur libéral et du monde scolaire, notamment en formalisant un cadre juridique clair d'intervention en milieu scolaire. À ce titre, le déploiement de formations croisées apparaît comme un levier efficace pour l'échange de pratiques, la meilleure connaissance mutuelle et l'adaptation pédagogique en fonction de la diversité des troubles et des besoins des élèves.

III - La politique nationale d'inclusion scolaire a-t-elle entraîné une évolution des compétences et des pratiques professionnelles des personnels scolaires ?

L'augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap accueillis à l'école a notablement modifié le cadre de travail de l'ensemble de la communauté éducative (enseignants, accompagnants d'élèves en situation de handicap et autres personnels). Il en résulte une intégration croissante du principe d'inclusion scolaire chez tous les professionnels rencontrés. Toutefois, l'évaluation a permis de mettre à jour de nombreux points de fragilité tels que l'hétérogénéité des pratiques selon les contextes et le besoin insuffisamment couvert de formation et d'accompagnement.

A - Une intégration croissante mais encore fragile du principe d'inclusion au sein de la communauté éducative

Les enseignants et les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) jouent un rôle de premier ordre dans l'accompagnement de ces élèves à l'école. Ils ne sont toutefois pas les seuls à intervenir auprès de ces élèves, l'ensemble de la communauté éducative ayant un rôle à jouer. Ainsi, les directeurs et chefs d'établissement ont une mission de pilotage et de régulation essentielle. Les agents concourant à la vie scolaire (conseillers principaux d'éducation et assistants d'éducation) doivent également porter l'enjeu d'inclusion au quotidien dans leur pratique éducative. Les personnels médicaux ou paramédicaux de l'éducation nationale (médecins scolaires, infirmiers, psychologues) ont également vocation à intervenir auprès des élèves en situation de handicap. Tous les acteurs interrogés s'accordent à relever une évolution notable dans les discours et les postures professionnelles de la communauté éducative.

Cette progression cache néanmoins une forte hétérogénéité des pratiques. Certains établissements peuvent se prévaloir d'une culture professionnelle tournée vers l'inclusion et d'un travail collectif solide en ce sens. La pratique pédagogique inclusive peut être très développée chez certains enseignants. Néanmoins, un nombre encore important d'établissements n'intègrent pas spontanément cet enjeu dans leur dynamique pédagogique et leur projet d'établissement. Il apparaît donc nécessaire de poursuivre le travail d'acculturation au sein du monde éducatif, dans une optique de promotion renforcée des pratiques d'accessibilité pédagogique. Les personnels scolaires apparaissent, à ce titre, comme un maillon essentiel de la transformation de la politique.

Sans avoir été en capacité de récolter des données quantifiées, les entretiens de terrain ont mis en évidence des risques psycho-sociaux (RPS) relatifs à la mise en œuvre de la politique publique. Ces risques peuvent être liés à la gestion de la classe (et plus particulièrement à certains comportements liés aux troubles de l'élève), à l'adaptation des contenus et des méthodes pédagogiques pour une grande diversité d'élèves, à la relation entre enseignants et AESH au sein de la classe ou encore à la vie collective au sein des établissements. Le manque de formation, et parfois l'absence d'informations précises concernant la situation précise de l'élève, peut conduire à une augmentation de la charge mentale et du sentiment de mal-être au travail chez les enseignants et les AESH. Il existe donc un enjeu important d'accompagnement et de prévention des risques psycho-sociaux en direction des personnels concernés.

B - La formation des personnels scolaires : une offre étoffée mais sous-utilisée

Depuis la rentrée 2021, la formation initiale des enseignants, assurée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé), prévoit un module obligatoire de 25 heures minimum consacré à l'école inclusive²³. En matière de formation continue, l'administration centrale travaille en lien étroit avec les délégations à la formation qui édifient des plans académiques de formation pilotés par les écoles académiques de la formation continue (EAFC). À l'échelle nationale, une centaine de modules de formation d'initiative nationale (MIN) est également proposée pour permettre un partage de l'expertise entre académies et offrir un éventail plus grand de formations.

²³ L'article L. 112-5 du code de l'éducation pose le principe de la formation de l'ensemble des membres de la communauté éducative à « l'accueil et l'éducation des élèves et étudiants en situation de handicap (...) qui comporte notamment une information sur le handicap (...) ».

Les personnels d'accompagnement (AESH) reçoivent, quant à eux, une formation obligatoire d'adaptation à l'emploi d'une durée de 60 heures. De plus, des actions de formation continue sont proposées dans le cadre des plans académiques ou départementaux de formation, mais aussi de formation avec les enseignants, ou encore d'actions de formation nationales dans le domaine de la scolarisation des élèves en situation de handicap (modules d'initiative nationale). Néanmoins, les retours de terrain mettent en évidence que le format de ces formations, souvent en ligne, ne permet pas une meilleure appropriation par les personnels.

Le ministère met également à disposition de tous les acteurs éducatifs des ressources en ligne, par le biais de la plateforme « Cap école inclusive » qui propose aux personnels de l'éducation nationale des ressources pédagogiques pour répondre aux besoins particuliers des élèves.

Ainsi, selon les chiffres fournis par le ministère, 53 765 journées stagiaires ont été dispensées en académie pour des formations relatives à l'école inclusive au titre de l'année 2021, auxquelles s'ajoutent des modules d'initiative nationale (MIN) sur l'école inclusive et des formations d'initiative locale (FIL) qui sont systématiquement proposées à l'ensemble des équipes pédagogiques des établissements concernés lors de l'ouverture de dispositifs inclusifs.

Dans plusieurs territoires, comme par exemple au sein du département du Nord (cf. cahiers territoriaux), les formations de proximité ont émergé comme une solution permettant d'apporter un soutien spécifique aux établissements du premier et du second degrés en fonction de leurs besoins. Complémentaires à d'autres, les formations de proximité ont vocation à répondre de manière plus souple aux besoins repérés, analysés et validés des acteurs de terrain.

Toutefois, l'offre globale de formation est encore sous-mobilisée. Sans qu'il soit possible d'isoler les heures de formation consacrées à l'école inclusive, cette thématique ne semble pas échapper au constat général de sous-consommation des crédits consacrés à la formation au sein de l'éducation nationale. En effet, depuis 2016, on constate chaque année une moindre consommation des crédits destinés aux dépenses de personnel destinés à la formation.

L'accès à la formation continue pour les AESH apparaît également comme fortement contrainte, et matérialisée par une sous-exécution récurrente des crédits associés à ces dépenses. Ainsi, sur la période 2017-2020, le taux d'exécution des crédits consacrés aux dépenses de formation des AESH oscille entre 11,3 % (en 2020) et 58 % (en 2018).

La formation des AESH de l'enseignement privé relève de l'éducation nationale tandis que pour l'enseignement catholique, la formation des enseignants dépend de leur organisme privé de formation (Formiris), ce qui, comme le souligne le secrétariat général à l'enseignement catholique, empêche la réalisation de formation conjointe entre enseignants et AESH.

La sous-mobilisation de la formation apparaît comme préoccupante au regard de l'enjeu que constitue l'inclusion scolaire et des attentes très fortes des enseignants en la matière. En effet, ce sujet est très régulièrement évoqué comme défaillant par la communauté éducative, en raison des contenus (formations pas assez opérationnelles ou mal adaptées au besoin spécifique, etc.) ou des difficultés de mise en œuvre (dégager du temps disponible, incompatibilité de calendrier, etc.). À ces freins, peut s'ajouter le manque de visibilité de l'offre globale qui reste, dans bien des cas, peu ou mal connue. En outre, des besoins de formation spécifique pour la prise en compte de certains troubles a été mis en évidence.

Pour répondre à ces difficultés, la Cour préconise d'adopter une approche opérationnelle et inter-métier en matière de formation et de renforcer les processus de suivi d'exécution en la matière.

C - Le nécessaire déploiement d'un accompagnement de proximité auprès des équipes pédagogiques

Si la formation apparaît comme un levier nécessaire pour faire évoluer les pratiques professionnelles du monde scolaire, elle n'est toutefois pas suffisante. En effet, en complément, il apparaît essentiel de prendre en compte le besoin d'accompagnement et de soutien.

À ce titre, les établissements disposant dans leurs murs d'un enseignant référent, au sein d'une unité localisée d'inclusion scolaire (ULIS) par exemple, déclarent mieux répondre aux besoins des élèves en situation de handicap et développer une culture commune davantage inclusive. Les services rectoraux disent également avoir moins de remontées de situations très complexes dans les établissements scolaires disposant d'une personne qualifiée en interne pouvant jouer un rôle de conseil auprès de ses collègues. En apportant un soutien aux équipes pédagogiques, cet accompagnement de proximité permet d'améliorer les conditions de scolarisation des élèves en situation de handicap et la qualité de vie au travail de l'ensemble de la communauté éducative.

Certaines académies ont ainsi développé des réseaux d'entraide consacrés aux personnels scolaires, comme par exemple au sein de l'académie de Versailles avec les « professeurs ressources de l'école inclusive » (PREI) ou le réseau (appelé RESPIR) de soutien et d'accompagnement à destination des professionnels de l'éducation nationale mis en place par les services départementaux du Nord (cf. cahiers territoriaux).

La création de centres de ressources au Portugal

Le Portugal a transformé la plupart des écoles spécialisées en centres de ressources. Le réseau national des 25 « centres de ressources en technologies de l'information et de la communication » (CRTIC), réparti dans tout le pays, repose sur des groupes d'écoles. Au-delà de l'identification des besoins des élèves et de la prescription des réponses à apporter, les centres fournissent des informations/formations aux enseignants et aux autres professionnels, ainsi qu'aux familles. Ils proposent des pages web, des blogs et de plateformes de gestion de l'apprentissage pour diffuser leurs services et activités auprès des communautés scolaires qu'ils soutiennent. La direction générale de l'éducation gère une plateforme communautaire Moodle, intégrant tous les CRTIC.

Les écoles créent en leur sein une équipe pluridisciplinaire de soutien à l'éducation inclusive, composée des membres permanents (un enseignant, un éducateur spécialisé, trois membres du conseil pédagogique et un psychologue) et de membres *ad hoc* (l'enseignant ou le tuteur de l'élève, les autres enseignants de l'élève, les professionnels du centre de ressources pour l'inclusion et autres professionnels impliqués dans le suivi de l'élève).

Il existe également des écoles de référence, dans des domaines tels que la déficience visuelle, l'éducation bilingue et l'intervention précoce auprès de la petite enfance. Elles interviennent en tant que ressources organisationnelles spécifiques pour soutenir l'apprentissage et l'inclusion.

Dans le cadre de la Conférence nationale du handicap (CNH), d'avril 2023, il a été annoncé le déploiement d'« enseignants référents handicap et accessibilité pédagogique » afin d'appuyer leurs collègues dans chaque circonscription pour le primaire et chaque établissement du second degré. Ces enseignants sont également à la disposition des élèves en situation de handicap. Cette mission est valorisée depuis le 1^{er} septembre 2023 dans le cadre du « Pacte enseignant » comme une mission complémentaire relative à l'« appui à la prise en charge d'élèves à besoins particuliers » et donne lieu à un versement d'une part fonctionnelle de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) ou de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE)²⁴.

²⁴ Note de service du 20 juillet 2023 relative aux modalités de mise en œuvre de la part fonctionnelle de l'ISOE et de l'ISAE au sein des écoles, collèges, lycées d'enseignement général et technologique net lycées professionnels – BOEN du 29 juillet 2023.

Ne devant pas être confondue avec celle « d'enseignant référent », qui joue un rôle de coordination entre la MDPH et l'éducation nationale, cette fonction pose question concernant notamment le profil et les compétences des enseignants qui l'assureront. De plus, ce nouvel acteur s'inscrit dans un environnement déjà dense marqué par une multitude d'interlocuteurs existants : enseignants référents, conseillers techniques, enseignants spécialisés, personnels médical et paramédical, pôles ressources, etc.). La place occupée par cette nouvelle fonction devra donc être définie et calibrée afin d'éviter un phénomène de confusion pour les professionnels et les familles.

L'enseignant référent en Italie

Le système italien se caractérise par la création du métier d'enseignant de soutien. Il s'agit d'un enseignant spécialisé affecté à la classe de l'élève en situation de handicap pour faciliter le processus d'intégration. Il n'est donc pas l'enseignant de l'élève, mais une ressource professionnelle affectée à la classe pour répondre aux besoins éducatifs plus importants que sa présence entraîne.

Les modalités d'utilisation de cette ressource importante (mais certainement pas la seule) pour l'intégration sont partagées entre tous les acteurs (école, services, famille) et définies dans le plan éducatif individualisé (PEI). Cet outil permet au conseil de classe de concevoir un parcours éducatif inclusif pour les élèves en situation de handicap (ESH) et décrit les interventions prévues au cours d'une période donnée.

IV - La gestion des ressources humaines consacrées à l'inclusion offre-t-elle une réponse adaptée face aux besoins ?

La dynamique de l'école inclusive induit une augmentation du besoin en enseignants spécialisés, notamment pour couvrir l'accroissement du nombre de dispositifs ULIS, ainsi qu'en accompagnement humain (AESH). En complément de cet enjeu lié à l'augmentation des effectifs, les moyens et outils de gestion des ressources humaines doivent également répondre aux problématiques d'attractivité des métiers et aux besoins d'accompagnement de ces personnels.

A - Les enseignants spécialisés : un vivier insuffisant et dont la mobilisation est perfectible

Les « enseignants spécialisés » détiennent le certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive (CAPPEI)²⁵ destiné à attester la qualification des enseignants du premier et du second degrés. Ils exercent leurs fonctions dans les écoles, établissements scolaires, et établissements et services accueillant des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers liés à une situation de handicap, de grande difficulté scolaire ou à une maladie et à contribuer à la mission de prévention des difficultés d'apprentissage et d'adaptation de l'enseignement.

Durant l'année scolaire 2022-2023, 1 573 professeurs du premier et du second degrés ont obtenu le CAPPEI, soit 223 professeurs de plus que l'année précédente (1 350). Toutefois, la proportion de postes spécialisés en ULIS occupés par des enseignants spécialisés ou en cours de spécialisation est seulement de 65 % dans le premier degré public et de 76,4 % dans le second degré public²⁶, proportion en légère baisse si l'on inclut l'enseignement privé sous contrat. La proportion passe à 64,2 % dans le premier degré et à 74,7 % dans le second degré.

Les raisons des difficultés à pourvoir les postes spécialisés en unité localisée d'inclusion scolaire (ULIS) sont principalement de deux ordres : l'insuffisance du nombre de certifiés CAPPEI et la difficulté à mobiliser le vivier existant des certifiés, la détention de la certification n'impliquant pas une obligation d'affectation (sauf au cours de la préparation de la certification²⁷) sur un poste d'enseignant spécialisé. Selon le ministère, ces postes sont en principe pourvus par la voie du poste à profil (POP) pour les mouvements interdépartementaux et relèvent de chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale pour les procédures en intra-départemental. La réalité des conditions d'affectation n'apparaît donc pas clairement et peut varier d'un département à l'autre.

²⁵ Ou les certificats précédents tels que le CAPA-SH et le 2CA-SH. Le CAPPEI, créé en 2017, permet à un enseignant d'être affecté à titre définitif sur un poste qui relève de l'adaptation scolaire ou de la scolarisation des élèves en situation de handicap et donne lieu au versement d'une indemnité spécifique, l'indemnité de fonctions particulières, lorsque l'enseignant exerce ses fonctions dans une structure spécialisée.

²⁶ Source : RAP 2022, Programme 140 et 141.

²⁷ Lors de la préparation de la certification, le professeur en formation passe la moitié de l'année en formation théorique au sein d'un Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (Inspé), ce qui suppose qu'il doit être remplacé, et l'autre moitié de l'année en classe pour la mise en pratique de ses apprentissages.

Ces difficultés sont toutefois d'ampleur très variable selon les territoires. Ainsi, dans le premier degré, public ou privé sous contrat, la proportion des postes spécialisés en ULIS occupés par des enseignants spécialisés ou en cours de spécialisation est inférieure à 40 % à Mayotte (21 %), dans les départements de l'Essonne (32 %) et de la Creuse (36 %), alors qu'elle est supérieure à 90 % dans les Alpes-de-Haute-Provence (92 %), la Meuse (95 %) et l'Aube (100 %). Ces disparités territoriales marquées sont identiques pour les ULIS du second degré²⁸.

L'enquête TALIS²⁹ de 2018 montre qu'en France, sept principaux de collège sur dix considèrent que le manque d'enseignants spécialisés dans la prise en charge d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers altère la capacité de leur établissement à dispenser un enseignement de qualité. Seul un tiers de leurs homologues européens partage cette opinion (dont 23 % en Angleterre, 30 % en Suède et 48 % en Italie)³⁰.

Ce manque d'attractivité peut s'expliquer par deux raisons principales : la durée du processus de préparation, qui nécessite de suivre 300 heures de formation au total, et la difficulté ressentie d'un examen final exigeant, dont la réussite est nécessaire à l'obtention de la certification. Ainsi, en 2022 le taux de réussite à l'échelle nationale se situait à 73 % par rapport au nombre de présents à l'examen³¹, ce qui signifie que près d'un candidat sur quatre échoue.

Depuis 2020, la certification CAPPEI est également accessible par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE)³². Cette nouvelle voie d'accès a vocation à être utilisée par le ministère de l'éducation nationale comme un moyen de mieux reconnaître les compétences développées par les professeurs ayant déjà des fonctions dans des dispositifs de scolarisation d'élèves en situation de handicap et ainsi d'augmenter le vivier d'enseignants spécialisés. Cependant, elle ne permet pas les apports théoriques de la formation dispensée par ailleurs.

²⁸ Cf. annexe n° 10 à la fois pour les ULIS du 1^{er} degré et ceux du 2nd degré.

²⁹ Talis (*Teaching and learning international survey*) est une enquête internationale permettant de comparer dans le temps et dans l'espace les systèmes éducatifs des pays participants en donnant la parole aux enseignants, chefs d'établissement et directeurs d'école.

³⁰ Source : MENJ, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *La formation continue, un levier face à la baisse du sentiment d'efficacité personnelle des enseignants au collège ?* note d'information n°19-23, juin 2019.

³¹ Annexes au rapport IGESR-IGAS (page 219), *Acte II école inclusive*, août 2023.

³² Décret n° 2020-1634 du 21 décembre 2020 modifiant le décret n° 2017-169 du 10 février 2017 relatif au certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive et à la formation professionnelle spécialisée.

Ainsi, dans le contexte d'augmentation des dispositifs ULIS à l'échelle nationale, la Cour préconise de mettre en place des mesures pour augmenter le vivier d'enseignants spécialisés et d'améliorer la procédure d'affectation de ces enseignants afin de permettre une meilleure couverture des besoins.

B - L'attractivité et la sécurisation du métier d'AESH : des mesures à poursuivre

Le métier d'accompagnant d'élèves en situation de handicap (AESH) connaît aujourd'hui un déficit d'attractivité, dû en grande partie au manque de reconnaissance salariale et à la précarité de la fonction. De nombreuses académies déclarent ainsi connaître des difficultés pour recruter des AESH à hauteur de leurs besoins et déclarent avoir des postes non-pourvus. Les services déconcentrés évoquent également un enjeu de fidélisation de ces personnels face à une situation de « turn-over » importante.

Afin de remédier à ces enjeux, et en réponse à la demande sociale grandissante en la matière, le ministère a mis en place des mesures de revalorisation de la rémunération et de sécurisation du cadre d'emploi. Des revalorisations salariales (indiciaires et indemnitaires) ont ainsi été engagées en septembre 2021 et en septembre 2023³³. Les AESH ont également bénéficié des mesures générales annoncées pour les agents de la fonction publique³⁴. Ainsi, selon le ministère, la rémunération des AESH aura progressé de 28 % entre 2020 et janvier 2024 sous l'effet de l'ensemble des mesures de revalorisation. En matière de cadre d'emploi, la loi du 16 décembre 2022³⁵ a réduit à trois ans le délai à partir duquel l'administration peut leur proposer un contrat à durée indéterminée (CDI), au lieu de six auparavant. Ainsi, à la fin du mois de septembre 2023, 56 % des AESH bénéficient d'un CDI³⁶.

³³ Mise en œuvre d'un dispositif de rémunération de type statutaire (grille indiciaire et avancement en fonction de l'ancienneté) d'une grille indiciaire revalorisée. Une indemnité de fonctions de 1 529 € bruts par an pour un AESH exerçant à temps complet a également été mise en place, ainsi qu'une majoration de 10 % de l'indemnité versée aux AESH référents qui apportent un appui méthodologique et un soutien spécifique aux AESH nouvellement nommés.

³⁴ Hausse du point d'indice de 3,5 % en 2022 et de 1,5 % depuis le 1^{er} juillet 2023, prime exceptionnelle de pouvoir d'achat allant jusqu'à 800 € bruts versée lors du dernier trimestre de l'année 2023 et relèvement des grilles de cinq points d'indice depuis le 1^{er} janvier 2024.

³⁵ Loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation qui modifie l'article L. 917-1 du code de l'éducation.

³⁶ Source : réponse questionnaire MENJ.

Les mesures mises en place vont dans le sens d'un renforcement de l'attractivité du métier d'AESH, notamment en matière de rémunération. Ces mesures ne sont toutefois pas suffisantes, la grande majorité des AESH bénéficiant d'une rémunération faible en raison de la quotité de travail exercée. En effet, les AESH sont très majoritairement en temps incomplet³⁷. Selon le ministère, 86 % des AESH avaient une quotité de travail inférieure ou égale à 70 % à la rentrée 2022 et seulement 2 % bénéficiaient d'un temps plein, avec une moyenne de 62 % de quotité de travail qui représente désormais un enjeu important. Les entretiens menés ont montré que cette question du temps de travail est ressentie de manière variable selon la situation personnelle des agents. Ainsi, certains AESH disent souhaiter un temps de travail complet, quand d'autres déclarent préférer exercer leur mission à temps incomplet pour des raisons d'organisation personnelle et familiale principalement.

Plus généralement, les conditions d'exercice de la fonction restent sujettes à discussion et la difficulté d'exercice du métier est une question récurrente. Ce problème est d'autant plus marqué que les AESH sont souvent des personnes en reconversion professionnelle avec un âge moyen relativement élevé : à la rentrée 2022, l'âge moyen des AESH, à l'échelle nationale, était de 45 ans, avec 37 % des effectifs ayant 50 ans et plus³⁸.

Pour faire face à ce constat, le ministère développe des outils pour renforcer l'accompagnement de ces personnels. Ainsi, un guide, élaboré en concertation avec les organisations syndicales, a été publié à leur attention en juillet 2020 et vise à préciser leurs conditions d'emploi et leur environnement d'exercice. De plus, la Cour a pu être observé, dans les académies visitées, la création de services consacrés à la coordination des AESH. Ces services regroupent les fonctions de recrutement des AESH, de pilotage de l'activité (suivi des tableaux de bord, etc.) et de suivi de la formation des personnels. Cette structuration permet ainsi de centraliser les fonctions de gestion des AESH, dans l'optique d'une meilleure lisibilité.

³⁷ Un emploi à temps incomplet est un emploi créé pour une durée de travail inférieure à la durée légale de travail, c'est-à-dire 35 heures par semaine. À la différence du temps partiel, ce n'est donc pas l'agent qui choisit le temps incomplet, il s'agit d'une caractéristique de l'emploi qui s'impose à l'agent.

³⁸ Source : MENJ-DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023*, page 62, octobre 2023.

Une attention particulière doit également être portée aux missions d'AESH insuffisamment étayées. Selon une circulaire datant de 2017³⁹, les AESH ont vocation à favoriser l'autonomie de l'élève, sans se substituer à lui, sauf lorsque cela est nécessaire. Leurs missions sont centrées sur la compensation du handicap, celles de l'enseignant sur l'accessibilité aux apprentissages et les adaptations à mettre en œuvre pour les rendre accessibles, marquant en théorie une ligne de démarcation nette.

Toutefois, la réalité du métier apparaît très diverse et largement dépendante du contexte d'exercice de la mission. Ainsi, les tâches d'un AESH exerçant en maternelle ne sont pas les mêmes que celles d'un AESH en poste en lycée. Le niveau de compétence de la personne et la qualité de la collaboration avec les enseignants apparaissent également comme des facteurs déterminants du cadre d'exercice. Lors des visites de terrain, il a ainsi été noté des pratiques très différentes selon les établissements, certains AESH accompagnent uniquement l'élève dans ses gestes physiques quand d'autres jouent un rôle pédagogique, allant jusqu'à retravailler les supports de cours pour les rendre accessibles.

Leur intégration au sein de la communauté éducative paraît également variable et globalement insuffisante. Les échanges menés avec de nombreuses équipes d'AESH ont mis à jour un sentiment de « mise à l'écart » et un souhait de trouver une véritable place reconnue au sein de la communauté de l'établissement. À ce titre, leur participation aux différentes instances de l'établissement apparaît, par exemple, comme aléatoire. Certains professionnels rencontrés ont également pointé une forme de ségrégation des espaces, leur accès à « la salle des professeurs » lors des temps de pause n'étant pas toujours acquise.

Les entretiens menés avec les AESH ont également mis à jour une grande difficulté à s'orienter au sein de ce système qui ne leur offre pas de référent hiérarchique clair. Ce constat soulève la question des responsabilités, hiérarchiques et fonctionnelles, de chacun vis-à-vis des AESH et du manque de lisibilité en la matière. Ce flou est illustré par le fait que nombreux sont les AESH rencontrés qui ont déclaré n'avoir jamais été évalués et ignorer la personne en charge ainsi que ne pas savoir à qui envoyer leurs documents administratifs (arrêt de travail par exemple).

³⁹ MENESR - DGESCO - DAF - DGRH, Circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017, Missions et activités des personnels chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Auparavant rattachés aux établissements scolaires⁴⁰, les AESH sont désormais recrutés et gérés directement par les académies concomitamment à leur intégration budgétaire au sein des dépenses de personnel de l'État (titre 2) et leur comptabilisation sous le plafond d'emplois de la mission interministérielle « Enseignement scolaire ». Effectué de manière progressive, le transfert de l'ensemble du contingent devrait être achevé au 1^{er} janvier 2025, selon les engagements pris par le ministère. Au regard de cette évolution, il apparaît nécessaire de repenser les modalités de gestion de ces ressources humaines. La Cour préconise ainsi de développer les moyens et outils nécessaires afin de mettre en place un véritable cadre de gestion permettant un accompagnement renforcé de ces personnels, ainsi qu'une meilleure gestion administrative de leurs conditions d'exercice et de leur carrière.

C - Le PIAL : un outil de gestion de proximité, en quête de professionnalisation

Les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) ont été mis en place à titre expérimental à la rentrée 2018 puis généralisés ensuite. Inscrits dans la loi du 26 juillet 2019 pour une « école de la confiance », ces pôles ont vocation à coordonner les moyens d'accompagnement humain. Selon les académies, voire les départements, différentes modalités d'organisation sont déployées pour répondre au mieux aux spécificités du territoire (cf. annexe n° 7).

À l'origine de la création des PIAL existent trois objectifs principaux⁴¹ :

- un accompagnement humain au plus près des besoins de chaque élève afin de développer son autonomie et de lui permettre d'acquérir les connaissances et les compétences du socle commun ;
- une plus grande flexibilité dans l'organisation de l'accompagnement humain pour les établissements scolaires et les écoles ;
- une professionnalisation des accompagnants et une amélioration de leurs conditions de travail.

⁴⁰ Jusqu'en 2023, les AESH étaient majoritairement employés par les EPLE (crédits d'intervention de l'État du titre 6).

⁴¹ Source : *Vademecum* « Le Pôle inclusif d'accompagnement localisé », MENJ.

Au regard des investigations menées, il apparaît que cet outil soulève deux problématiques principales : sa gestion des moyens humains d'accompagnement et le mal-être touchant la fonction. Perçu comme un outil de rationalisation de l'accompagnement humain, il est ressenti comme responsable d'une dégradation des conditions d'accompagnement des élèves. Les conditions de travail des personnels AESH, dans la mesure où les PIAL permettent leur mutualisation entre plusieurs établissements scolaires et élèves, sont également souvent pointées. *In fine*, ce système de gestion apporte davantage de flexibilité dans l'organisation de l'accompagnement humain mais les oblige à une adaptabilité accrue dans leurs modalités de travail (changements d'emplois du temps réguliers, remplacements « au pied levé », etc.) et ne laisse pas de possibilité de rattachement à un seul établissement scolaire⁴².

Le fonctionnement du PIAL repose sur plusieurs acteurs (pilotes, coordonnateurs), aux rôles et fonctions perçues comme mal définies et souffrant d'un manque de reconnaissance. Certains postes connaissent des taux de rotation importants, allant ainsi à l'encontre de l'objectif de stabilisation de la gestion telle que pensé initialement. Systématiquement cumulées avec d'autres fonctions, ces missions apparaissent lourdes et chronophages, alors même qu'un flou persiste sur leur rémunération. Ces fonctions souffrent ainsi, aux dires de nombreuses académies, d'un manque d'attractivité.

Organe de gestion récent et donc encore en cours de structuration, le PIAL doit nécessairement consolider ses moyens, à la fois humains et techniques, afin de répondre aux ambitions initiales annoncées. Pour ce faire, la Cour préconise donc de mener un travail plus précis de définition des rôles et de professionnalisation à l'échelle des personnels en charge de son fonctionnement⁴³, accompagné d'une consolidation des outils techniques de suivi à leur disposition (tableaux de suivi, SI, etc.).

⁴² À l'exception des AESH embauchés pour le compte du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire qui ne sont aujourd'hui pas inclus dans les PIAL. Ceux-ci sont recrutés en fonction des besoins des élèves au sein de l'établissement agricole, ce qui peut créer des situations de précarité en cas de changement de situation (départ de l'élève).

⁴³ Un projet de décret présenté en comité technique ministériel de l'éducation nationale en mars 2022, qui a été rejeté, proposait de définir la fonction de coordonnateur de PIAL et de permettre l'indemnisation de l'exercice de celle-ci.

De plus, la conférence nationale du handicap (CNH) a prévu la « transformation progressive » des PIAL en pôles d'appui à la scolarité (PAS) à compter de la rentrée 2024, avec une « généralisation progressive » pour 2025. À l'issue d'une phase de préfiguration, ces nouveaux pôles doivent avoir « *pour missions l'accueil, l'accompagnement des élèves et de leurs familles, la coordination des réponses de premier niveau, la gestion de l'intervention des personnels médico-sociaux, et l'aide aux familles dans leurs démarches de reconnaissance du handicap* » et ont donc vocation à dépasser la seule logique gestionnaire. Lors du comité interministériel du handicap de mai 2024, il a été annoncé que ces pôles pourraient attribuer des aides humaines en amont de décision des maisons départementales du handicap.

Ces nouveaux pôles d'appui devraient ainsi permettre de mettre en place des réponses de premier niveau (aménagements pédagogiques, attribution plus rapide d'un matériel adapté⁴⁴ et soutien pour la scolarité par des professionnels de l'éducation nationale et du secteur médico-social) auprès des élèves à besoins particuliers, afin de rendre l'école plus accessible à tous et en limitant le recours à des dispositifs de compensation pour les élèves en situation de handicap. Les PAS devraient être dotés d'un coordonnateur qui serait membre des corps enseignants des premier et second degrés, ayant de manière préférentielle exercé dans l'enseignement spécialisé. Il serait totalement (ou partiellement) déchargé de son service d'enseignement pour pouvoir exercer cette fonction.

Toutefois, cette mesure, qui donnerait davantage de pouvoir à l'éducation nationale pour définir les modalités d'accompagnement des élèves en situation de handicap à l'école, a été censurée par le Conseil constitutionnel en décembre 2023 en tant que « cavalier budgétaire »⁴⁵. C'est donc à périmètre de droit constant que quatre départements (Var, Eure-et-Loir, Côte-d'Or et Aisne) mettront en place une préfiguration des PAS à la rentrée 2024.

⁴⁴ Annonce lors du comité interministériel du handicap de la création d'un fonds de soutien à l'achat de matériels pédagogiques adaptés piloté par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

⁴⁵ En finances publiques, un cavalier budgétaire est une disposition législative qui n'a pas sa place dans le cadre des lois de financements, telle que la loi de finances.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À la question évaluative « le système scolaire s'est-il transformé afin de répondre à l'objectif d'inclusion scolaire des ESH ? », une réponse globalement positive s'impose.

En effet, le principe d'inclusion a modifié l'organisation du système scolaire français de manière indiscutable. Des évolutions notables sont à retenir dans de nombreux domaines : en matière d'organisation administrative des services de l'éducation nationale, de collaboration entre les différents acteurs locaux, de conditions d'accueil à l'école (moyens humains, aménagements matériels, etc.) et de pratiques professionnelles au sein de la communauté éducative. L'ensemble de ces mutations apparaissent pensées, dans leur approche théorique, dans une logique de pilotage de proximité et de sécurisation du parcours des élèves.

Toutefois, ces transformations s'avèrent hétérogènes selon les territoires et, dans bien des cas, incomplètes ou inabouties. L'évaluation a ainsi permis de mettre à jour de nombreuses fragilités, incarnées en premier lieu par l'écart constaté entre la multitude des dispositifs et moyens existants et la perception des parties prenantes. En effet, face à un développement notable des outils d'information et de suivi, les familles et élèves concernés continuent à faire remonter un sentiment d'insatisfaction et de solitude. Les professionnels du champ scolaire, bien que bénéficiant de possibilités croissantes en matière de formation et d'accompagnement, se déclarent souvent démunis. Les modalités de gestion des ressources humaines consacrées à l'inclusion, qui ont dû se transformer profondément pour faire face notamment au recrutement massif d'AESH, restent quant à elles perfectibles.

Des améliorations s'imposent par conséquent pour permettre une mise en œuvre davantage adaptée aux besoins de l'ensemble des parties prenantes : au premier rang desquels les élèves, leurs familles et les personnels.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

1. afin de permettre une sécurisation et une égalité de suivi du parcours des élèves en situation de handicap, s'assurer que le projet personnalisé de scolarisation est systématiquement rédigé et transmis à la famille et au chef d'établissement (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, départements) ;

2. *s'assurer du déploiement complet du livret parcours inclusif sur tout le territoire et de son caractère opérationnel (droits d'accès pour les professionnels et les familles, interopérabilité avec les données maisons départementales des personnes handicapées etc.) au plus tard d'ici la rentrée scolaire 2025 (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) ;*
 3. *développer les coopérations entre le milieu scolaire, le secteur médico-social et les acteurs libéraux en développant une « culture commune de travail », un cadre juridique et des formations croisées (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère du travail, de la santé et des solidarités) ;*
 4. *renforcer les dispositifs de formation initiale et continue en direction des personnels éducatifs ainsi que les modules de formations inter-métiers (notamment entre AESH et enseignants (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) ;*
 5. *renforcer l'attractivité de la certification des enseignants (CAPPEI) afin d'améliorer la couverture des besoins en matière d'affectation des enseignants spécialisés (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) ;*
 6. *afin de tirer les conséquences de l'intégration budgétaire des accompagnants des élèves en situation de handicap au sein des effectifs du ministère, mettre en place un cadre renforcé de gestion des ressources humaines pour ces personnels (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).*
-

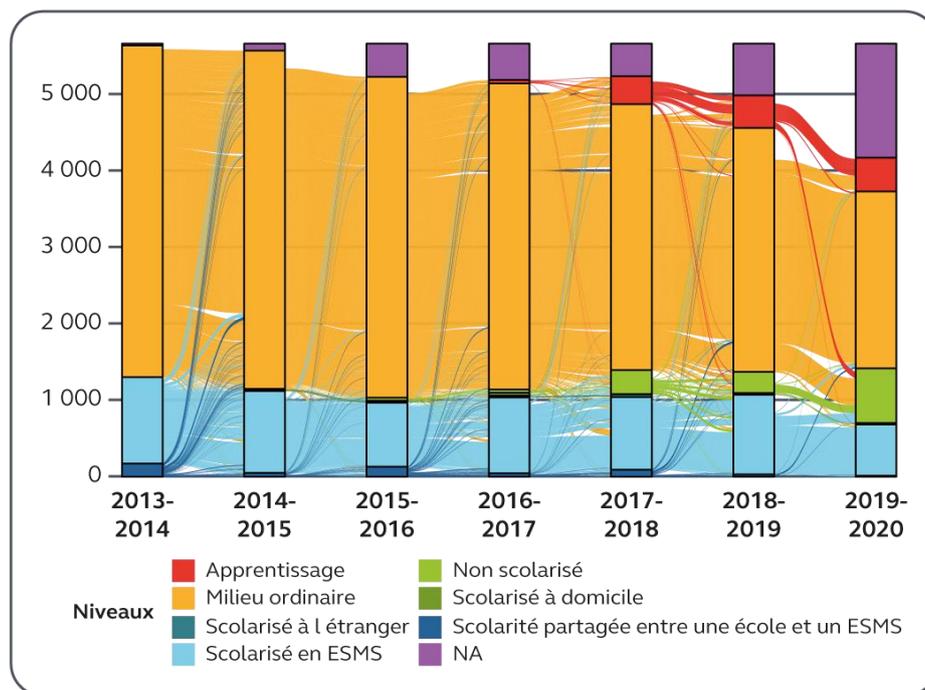
Chapitre II

La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves en situation de handicap de manière efficace et équitable ?

Avant d'analyser la pertinence et l'efficacité de la politique publique, il convient de présenter une image fiable de leur parcours.

Sur la base du panel représentatif d'élèves en situation de handicap nés en 2001, il est possible de retracer le parcours des élèves depuis l'année scolaire 2013-2014 principalement au collège et au lycée (cf. cahier analyses quantitatives). Il apparaît que 77 % des élèves en situation de handicap sont scolarisés en milieu ordinaire en 2013-2014 pour 20 % en milieu médico-social et 3 % sont accompagnés dans les deux milieux. Le graphique n° 5 montre que les modes de scolarisation et d'accompagnement évoluent au cours de la scolarité, notamment avec des va-et-vient entre milieux scolaire et médico-social.

Graphique n° 5 : parcours des élèves en situation de handicap nés en 2001 dans le second degré



Source : Cour des comptes d'après les données de panel des élèves en situation de handicap nés en 2001. Pour chaque année scolaire, les couleurs représentent la modalité de scolarisation. Entre les années, les liens représentent le parcours de l'élève.

Il est possible de tirer deux constats : le rapport entre élèves scolarisés en milieu médico-social et en milieu ordinaire oscille entre 24 % et 32 % alors que le nombre d'enfants non scolarisés augmente de manière significative, jusqu'à 13 %, ce qui suggère la difficulté du système scolaire ordinaire et médico-social à répondre aux besoins de chaque enfant, notamment lorsqu'ils terminent le collège. En outre, l'apprentissage (bien que devant prendre en compte les enjeux de l'accueil des personnes en situation de handicap en milieu professionnel) se développe sur la période du lycée pour atteindre 19 % en 2019-2020, ce qui suggère un mode d'accompagnement approprié pour la période post-collège.

I - Comment le besoin de l'élève peut-il être défini ?

Selon la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), le besoin d'un élève est défini au regard des objectifs d'apprentissages attendus, en vue de lui permettre d'acquérir un certain nombre de compétences. D'une manière générale, les élèves à besoins éducatifs particuliers sont ceux qui requièrent une attention spécifique de la part de l'enseignant ou de l'adulte pour surmonter les obstacles aux apprentissages, au-delà des adaptations pédagogiques réalisées spontanément par l'enseignant. Les besoins peuvent être très divers, qu'ils émanent d'enfants en situation de handicap, d'enfants en difficulté scolaire grave et durable, d'enfants en situation familiale ou sociale difficile, d'enfants intellectuellement précoces, nouvellement arrivés en France, malades, d'enfants du voyage ou encore des enfants mineurs en milieu carcéral.

L'identification des besoins d'apprentissage spécifique permet d'évaluer les aménagements, les adaptations ou les moyens de compensation initiés dans le cadre d'un GEVA-Sco, document identifiant l'état actuel de scolarisation et les besoins scolaires de l'élève.

Pour autant, cette définition, large et plastique, conduit à des frontières mouvantes. À titre d'exemple, les troubles « DYS » (dysphasie, dyspraxie, dyscalculie, dyslexie) entrent aujourd'hui dans cette définition. Si certaines familles sollicitent un projet personnalisé de scolarisation (PPS) pour leur enfant, d'autres font le choix opposé. Plus généralement, la hausse des élèves en situation de troubles intellectuels et cognitifs est notable. Comme le soulignent l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'enseignement, le sport et la recherche dans leurs précédents rapports (2018 et 2022)⁴⁶, ces troubles constituaient des troubles « *interrogeant les frontières entre le médical, le social et l'éducatif* ».

Ce même document qualifiait de poreuse la « frontière » entre la « *situation de handicap et la simple difficulté scolaire remédiable* ». Comme la DGESCO le reconnaît, les limites entre les besoins directement liés aux handicaps et ceux relevant des difficultés scolaires, éducatives et sociales se situent avant tout au niveau de la réponse apportée par l'éducation nationale, soit de droit commun, soit liée à un projet personnalisé de scolarisation. En effet, les besoins d'un élève en situation

⁴⁶ IGESR et IGF, *Scolarisation des élèves en situation de handicap*, avril 2022 et IGAS, IGEN, IGAENR, *Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap*, juin 2018.⁴⁷ Dans leur rapport précité, l'IGF et l'IGESR notaient « *une corrélation positive entre certains indicateurs de difficulté sociale et le recours à l'aide humaine* ».

de handicap et d'un élève en difficulté scolaire, éducative ou sociale peuvent être proches, avec des réponses similaires (aménagement ou adaptations pédagogiques). C'est l'évaluation de la situation par la commission des droits et de l'autonomie pour les personnes handicapées, qui conduira à prévoir des compensations plus spécifiques, de plusieurs ordres : une orientation vers un établissement ou service médico-social, un dispositif collectif, un accompagnement humain ou matériel.

L'assimilation de la difficulté scolaire à un handicap peut devenir une mesure de compensation d'une précarité économique et sociale⁴⁷. Ainsi, penser en termes de besoins éducatifs particuliers peut conduire à faire de tout élève un enfant « à risque », dans une approche extensive de la politique inclusive et à provoquer une extension de la notion de « handicap », au risque d'y associer des problématiques de natures très variées (sociales, scolaires, cognitives, sanitaires). Certaines académies, comme celle de Versailles, mettent en place des arbres de décision avec les acteurs territoriaux pour mieux identifier les besoins des élèves.

Les approches internationales du besoin éducatif

Le besoin éducatif est souvent défini par la classification de l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture. Celle-ci le relie à la mobilisation de soutiens et d'adaptations pédagogiques « *du fait de désavantages au niveau des capacités physiques, comportementales, intellectuelles, émotionnelles et sociales* ».

Ces pays se distinguent par deux approches du handicap :

- une approche, qualifiée d'« essentialiste », reliant le handicap à l'existence d'une déficience ; le besoin éducatif particulier est alors assimilé à la personne destinataire de l'action. Le handicap traduit un « écart » par rapport à une norme, comme une déficience par rapport à une moyenne qui doit être compensée, corrigée ou réadaptée ;
- une approche, plus « universaliste », considérant le handicap comme une « forme de vie », figure de la diversité dans une société. C'est alors la capacité du système à être suffisamment accessible qui importe, en focalisant sur les enjeux sociaux et d'accès aux droits.

⁴⁷ Dans leur rapport précité, l'IGF et l'IGESR notaient « *une corrélation positive entre certains indicateurs de difficulté sociale et le recours à l'aide humaine* ».

L'Allemagne, la Belgique, la République tchèque ont construit leur modèle d'école inclusive sur la première approche alors que le Portugal, l'Irlande ou la Suède ou d'autres pays scandinaves ou anglo-saxons s'inscrivent dans la seconde. Il n'est pas rare que dans ces pays, les écoles spécialisées se soient transformées en centres de ressources.

La France se situe, pour sa part, entre ces deux approches comme le montre la coexistence d'écoles en milieu dit « ordinaire » et d'établissements spécialisés⁴⁸.

II - La nature de l'offre et les conditions de scolarisation sont-elles adaptées à la diversité des besoins de chaque enfant ?

La prise en charge croissante d'élèves en situation de handicap repose sur l'adéquation des réponses à leurs besoins. Au-delà de la couverture quantitative des prescriptions des MDPH, il convient de s'assurer de l'effectivité des mesures. Par ailleurs, des insuffisances subsistent en matière d'équipements pédagogiques, d'aménagement des bâtiments, d'organisation des transports ou de prise en charge des élèves sur le temps de la pause méridienne. Enfin, la scolarisation d'élèves connaissant des formes de handicap complexes reste encore difficile.

A - Une couverture en apparence satisfaisante des prescriptions des MDPH mais des informations lacunaires sur leur mise en œuvre et leurs résultats effectifs

Selon les rapports annuels de performance de la mission interministérielle enseignement scolaire, les pourcentages de réalisation des prescriptions des MDPH sont demeurés stables concernant les aides humaines depuis 2012, malgré la hausse continue des effectifs d'élèves en situation de handicap, mais en décroissance pour les aides de matériels adaptés et les dispositifs spécifiques (cf. tableau n° 4). Ces derniers ont même connu une diminution marquée en une décennie (près de 90 % en 2012, contre à peine plus de 60 % en 2022).

⁴⁸ Voir Partie IV du présent rapport.

**Tableau n° 4 : évolution du taux de réalisation
par l'éducation nationale des prescriptions décidées par les MDPH
(en %)**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Aide humaine individuelle</i> | 93,4 | 94,8 | 94 | 93,9 | 93,4 | 92,6 | 93,8 | 94,3 | 94,2 | 93,4 | 92,7 |
| <i>Aide humaine mutualisée</i> | 73,4 | 93,5 | 93,2 | 93,9 | 91,5 | 91,2 | 92,1 | 93,4 | 93,6 | 92,8 | 91,4 |
| <i>Total aide humaine</i> | 93 | 94,5 | 93,8 | 93,9 | 92,6 | 92 | 93 | 93,8 | 93,8 | 93 | 91,8 |
| <i>Matériels pédagogiques adaptés</i> | 86,9 | 89,5 | 84,7 | 83,4 | 81,7 | 81,2 | 80 | 76,4 | 74,8 | 67 | 63 |
| <i>Affectation en ULIS (1^{er} degré public)</i> | 91,3 | 92,4 | 91,3 | 90,2 | 87,2 | 86,6 | 85,6 | 86,7 | 86,8 | 85,3 | 84,7 |
| <i>Affectation en ULIS (2nd degré public)</i> | 89,6 | 89,6 | 90 | 89,1 | 87,8 | 86,5 | 84,6 | 83,3 | 82,2 | 81,3 | 79,4 |
| <i>Affectation en ULIS (1^{er} degré privé)</i> | 88,9 | 89,4 | 89,3 | 86,1 | 85,3 | 84,9 | 86,7 | 84,6 | 86 | 84,1 | 83 |
| <i>Affectation en ULIS (2nd degré privé)</i> | 89,7 | 90,3 | 87,7 | 88,5 | 86,2 | 85,3 | 84 | 83,8 | 82,4 | 80,5 | 78,3 |

Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels de performance des programmes 139, 140, 141 et 230
Champ : enseignements public et privé des premier et second degrés, France métropolitaine et DOM, pour l'aide humaine et pour les matériels pédagogiques adaptés.

Les pourcentages de réalisation des prescriptions des MDPH correspondent en outre à des moyennes nationales qui recouvrent de très fortes inégalités territoriales. Parmi les élèves en situation de handicap bénéficiant d'une notification d'aide humaine, 21 % étaient en attente d'accompagnement dans l'académie de Créteil au 30 avril 2023, alors que seulement 2 % l'étaient dans les académies de Corse et de Besançon (cf. annexe n° 8).

Les données présentées par le ministère sont d'une portée limitée puisqu'elles ne renseignent pas, par exemple, sur l'adaptation des enseignements. Elles n'offrent aucun élément d'appréciation sur la différenciation pédagogique en fonction des besoins des élèves et

n'indiquent rien sur le volume horaire d'enseignements réalisé. Enfin, les indicateurs mis en avant par le ministère ne donnent que des informations centrées sur les conditions d'accès des élèves en situation de handicap aux enseignements mais aucune information sur les besoins couverts et sur l'accessibilité des bâtiments et des espaces scolaires.

Au regard de toutes ces lacunes, il convient d'aller au-delà de la présentation des documents budgétaires donnant une vision approximative et d'apprécier les limites concrètes que rencontre la scolarisation de ces élèves à l'échelon des écoles et des établissements scolaires. Les visites de terrain et les ateliers participatifs avec les représentants des familles et des personnels enseignants et médico-sociaux ont permis de mesurer ce contraste entre une image globalement positive de la scolarisation des élèves en situation de handicap et l'existence de difficultés persistantes. À ce titre, les termes de « souffrance » ou d'école « à bout de souffle » sont revenus à plusieurs reprises lors des échanges avec la Cour.

B - Les insuffisances en matière d'équipements pédagogiques, d'adaptations bâtementaires et de transports

Des lacunes subsistent en matière d'équipements pédagogiques, comme tend à le montrer la faible proportion des élèves en situation de handicap bénéficiant de matériels pédagogiques adaptés (cf. tableau n°5). Il existe en outre des disparités départementales importantes en termes de couverture : 97 % dans le Morbihan, 96 % dans la Manche et 94 % dans le Cantal, contre 3 % dans les Hauts-de-Seine, 12 % dans le Val-d'Oise et 17 % en Haute-Saône (cf. annexe n° 9).

**Tableau n° 5 : proportion moyenne des ESH
bénéficiant de matériels adaptés (en %)**

| | 2012-2013 | 2017-2018 | 2020-2021 | 2022-2023 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>1^{er} degré</i> | 7,2 | 7,3 | 5,4 | 3,7 |
| <i>2nd degré</i> | 20,4 | 22,8 | 21,4 | 18,9 |

Source : MENJ (RERS)

Les procédures d'acquisition et de mise à disposition de matériels pédagogiques adaptés à l'accueil de ces élèves pâtissent de délais souvent longs. Il s'agit d'un des axes d'action de la dernière conférence nationale du handicap d'avril 2023 qui préconise l'attribution directe du matériel

pédagogique adapté sur tout le territoire en simplifiant les étapes. À ce titre, l'Association des départements de France estime que les logiciels libres de droit ne répondent que partiellement aux attentes et aux besoins des jeunes, qu'il conviendrait de clarifier la mise à disposition de matériels avec celle opérée par les régions pour les lycées et que le ministère devrait actualiser ses directives concernant le matériel pédagogique adapté.

Au-delà des procédures d'acquisition qu'il convient d'améliorer, une autre question réside dans la formation des intervenants éducatifs à ces supports. Le développement d'outils numériques constitue ainsi un enjeu important car, si le ministère de l'éducation nationale s'est doté d'une stratégie dans ce domaine, des marges de progrès restent à franchir pour que les enseignants en tirent pleinement parti.

En effet, la stratégie du ministère de l'éducation nationale en matière d'éducation numérique est orientée vers la personnalisation de l'accompagnement des élèves afin d'adapter les ressources pédagogiques en fonction de leurs besoins éducatifs particuliers (entre 16 et 18 projets par an). À titre d'exemple, le marché Domino d'un montant de 5 M€ sur cinq ans, a été lancé pour couvrir les savoirs fondamentaux pour l'enseignement primaire (du CP au CE2).

Malgré cette stratégie ministérielle, l'évaluation de la Cour a toutefois fait apparaître la nécessité d'appropriation par les acteurs éducatifs de ces outils, en particulier dans le cadre d'actions de formation et de sensibilisation. Les enseignants rencontrés ont souvent exprimé leur sentiment d'être démunis, si bien qu'ils doivent « bricoler » des supports pédagogiques, financés bien souvent sur leur propre argent.

Par ailleurs, des besoins d'aménagements bâtimentaires et d'adaptation de l'environnement pédagogique subsistent.

Sauf exception, il ne paraît pas exister, en concertation avec les collectivités territoriales qui en sont responsables, de programmations spécifiques des travaux nécessaires. L'Association des départements de France a souligné en cours d'évaluation que *« si la mise en accessibilité physique aux personnes à mobilité réduite fait l'objet d'un diagnostic et d'un plan d'action dans les départements dans le cadre des agendas de mise en accessibilité, les départements et les collectivités en général auraient besoin d'un accompagnement financier et technique pour la mise en accessibilité aux handicaps sensoriels, psychiques et intellectuels »*. Pour sa part, l'Association des maires de France souhaite une démarche de programmation en matière d'accessibilité, tenant compte des capacités financières et techniques des communes.

Des besoins en équipements sont apparus en cours d'enquête : les installations sportives restent parfois difficilement, voire non accessibles aux élèves en situation de handicap ; les écoles et les établissements ne sont pas systématiquement équipés en alarmes éclairantes de sécurité, alors qu'ils accueillent des élèves ayant des troubles auditifs. L'adaptation de l'environnement éducatif nécessite également une programmation des équipements des salles de cours et des lieux de vie collective, que ce soit en termes de mobiliers, d'éclairage et de volume sonore, notamment pour les élèves atteints de troubles de l'autisme. D'importantes marges de progrès subsistent pour identifier les besoins à couvrir et pour programmer les réponses adaptées au bien-être des élèves en situation de handicap.

Au-delà des besoins en matière d'accessibilité bâtementaire, c'est également l'environnement global des élèves en situation de handicap qui souffre de carences, notamment en ce qui concerne le transport scolaire. En effet, depuis le 1^{er} novembre 2017, la loi NOTRe⁴⁹ a transféré la compétence du transport scolaire aux régions, à l'exception de celle du transport des élèves en situation de handicap qui est restée aux départements. Selon l'Association des départements de France, une telle organisation paraît dommageable car elle revient à isoler la mobilité de ces élèves en la traitant différemment du droit commun. Ceci conduit les départements à compenser les défauts de mise en accessibilité des transports ordinaires par le recours à des prestations de chauffeurs de taxi. Selon l'association, une solution alternative pourrait être d'organiser, selon les territoires, les trajets des élèves en situation de handicap dans des transports de droit commun mais adaptés, le cas échéant en étant accompagnés pendant la durée des déplacements. L'association des Régions de France ne partage pas cette analyse, soulignant la compétence des départements en matière d'autonomie. Elle a toutefois précisé qu'un certain nombre de départements ont délégué leurs compétences aux régions en matière de mobilité des élèves en situation de handicap, lorsque les conditions d'une telle organisation sont réunies. Pour sa part, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie souligne la complexité de la question du transport scolaire des élèves en situation de handicap et estime nécessaire de clarifier et de simplifier le cadre d'action de chacun.

⁴⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

C - La difficile prise en compte du besoin d'accompagnement des élèves hors du temps scolaire

La présence d'un accompagnant humain auprès d'un enfant peut être requise hors temps scolaire, en particulier sur le temps méridien à la cantine, et plus généralement du périscolaire.

L'association des maires de France indique qu'une enquête menée en 2023 a montré que près d'une commune sur deux (47 %) reçoit des demandes d'accueil d'élèves en situation de handicap sur les temps périscolaires hors mercredi, et un peu plus du tiers le mercredi (36 %) et sur le temps extrascolaire (38 %). Très peu de collectivités refusent ces demandes : 2 % pour la semaine, hors le mercredi et 5 % pour le mercredi et l'extrascolaire. Une enquête sur la restauration collective est en cours.

La décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020⁵⁰, en ce qu'elle limitait la prise en charge du financement de ces emplois par l'État au seul temps scolaire, posait la question de la cohérence de la gouvernance de l'accompagnement des situations de handicap à l'école. En effet, l'éducation nationale se voyait déchargée de toute responsabilité dans le financement des emplois des accompagnants en dehors du temps scolaire, transférant ainsi la charge aux collectivités territoriales ou aux établissements dans le cas de l'enseignement privé sous contrat.

Cinq modalités juridiques pouvaient alors être retenues : la mise à disposition d'accompagnant par l'État au bénéfice des collectivités territoriales, le recrutement direct par la collectivité territoriale au titre des activités mises en place en dehors du temps scolaire, le recrutement conjoint entre l'État et la collectivité territoriale, la vacation ou enfin le recours à d'autres catégories des personnels issus de la fonction publique territoriale en dehors du temps scolaire.

S'agissant de l'enseignement privé sous contrat, la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale notait qu'il « *appartient à l'organisme de gestion de l'enseignement catholique compétent de prendre en charge les mesures nécessaires pour permettre l'accès effectif de l'enfant au service de restauration scolaire* ».

Néanmoins, la proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien, d'un coût estimé à 31 M€, a été promulguée le 28 mai 2024, ce qui lève une partie de la problématique pour la rentrée 2024.

⁵⁰ Conseil d'État, section, 20 novembre 2020, n° 422248.

D - Une scolarisation insatisfaisante pour certaines formes complexes de handicap

Les formes les plus complexes de handicap font apparaître les limites de la scolarisation de certains élèves en milieu scolaire dit « ordinaire ».

En effet, les conditions de scolarisation paraissent globalement réunies pour les élèves présentant des handicaps moteurs, tant que leur accès à l'ensemble des espaces scolaires, y compris les installations sportives et les espaces de vie collective a été rendu possible. Des obstacles à une scolarisation optimale existent, en revanche, pour les élèves présentant des handicaps sensoriels. C'est le cas des élèves dont l'accueil éducatif nécessite de recourir à la langue des signes. Faute d'outils adaptés, les enseignants doivent, dans le meilleur des cas, créer eux-mêmes leurs supports pédagogiques. En outre, il n'existe pas, contrairement à d'autres pays, de filière de formation universitaire, expliquant le manque d'intervenants spécialisés.

Les difficultés les plus sensibles concernent l'accueil des élèves présentant des troubles mentaux et psychiques importants ou des polyhandicaps. Ces cas ont été rencontrés à plusieurs reprises lors des visites de la Cour, notamment dans des classes préélémentaires et élémentaires. Ils résultent de causes variées : absence de places dans le secteur médico-social ; choix des familles de scolarisation ordinaire ; mais aussi, insuffisance d'intervention de personnels médico-sociaux dans les écoles et les établissements scolaires.

Face à ces cas, les enseignants et les responsables d'établissements expriment fréquemment un sentiment de désarroi, en particulier face à certains élèves qui présentent des troubles autistiques sévères et dont la présence peut entraîner des situations des mises en danger des enfants concernés et des autres élèves.

III - Tous les élèves en situation de handicap ont-ils les mêmes possibilités d'accès à l'offre de scolarisation ?

Dans le parcours usager des familles et des élèves, la décision de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées est un élément crucial de l'orientation des enfants d'une part vers le milieu médico-social, vers le milieu scolaire ordinaire (accompagnement humain, dispositifs, matériel) ou vers un accompagnement mixte (par exemple SESSAD, temps partagés), et d'autre part, vers le milieu scolaire ordinaire sans accompagnement spécifique du fait du rejet de la demande (l'enfant n'est pas reconnu en situation de handicap).

Le fonctionnement par département, que ce soit pour la prise de décision ou pour la gestion de l'offre d'accueil dans les milieux scolaire ordinaire et médico-social, pose la question de l'égalité d'accès pour chaque enfant quel que soit son genre, son milieu social et son lieu de résidence à l'accompagnement nécessaire par rapport à ses besoins. La Cour des comptes a, pour répondre à cette question, analysé des décisions des MDPH remontées au niveau national par le système d'information piloté par la Caisse nationale des solidarités pour l'autonomie (CNSA)⁵¹.

A - Des disparités territoriales de reconnaissance des élèves en situation de handicap en milieu scolaire ordinaire : une politique de l'offre plutôt que des besoins ?

Le premier constat réalisé est l'hétérogénéité entre départements relative à la proportion des élèves en situation de handicap en milieu scolaire ordinaire (cf. carte n° 2).

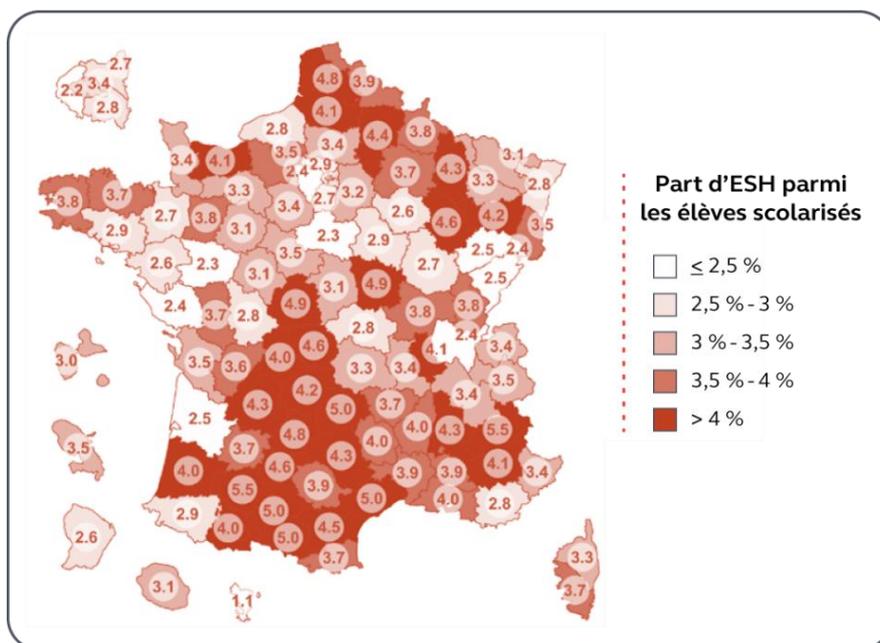
En 2021-2022, le pourcentage d'élèves en situation de handicap (ESH) en métropole varie :

- entre 2,1 % (Hauts-de-Seine) et 5,1 % (Indre) dans le premier degré ;
- entre 1,8 % (Aube) et 6,6 % (Hautes-Alpes) dans le second degré ;
- entre 2,2 % (Hauts-de-Seine) et 5,5 % (Gers) tout niveau confondu.

En outre, le nombre d'élèves en situation de handicap a augmenté de 190 % entre 2010 et 2020 sur le territoire national (hors Mayotte), mais la croissance par département est divergente ce qui peut questionner.

⁵¹ La CNSA centralise les remontées de données collectées et organisées par les MDPH. Ce système d'information est encore en construction ce qui implique une couverture géographique évolutive au gré du rattachement des MDPH.

**Carte n° 2 : proportion d'élèves en situation de handicap scolarisés
en milieu ordinaire par département (en %)**



Source : enquêtes n°3 et n° 12 2021-2022 du ministère de l'éducation nationale – Périmètre : tous niveaux, France métropolitaine et département et région d'Outre-mer pour le secteur public et privé sous contrat.

Bien qu'il existe de potentiels déterminismes environnementaux et sociaux pouvant expliquer la survenue de troubles, la littérature sur le cas français montre que la nature des pathologies et des déficiences ne peut expliquer complètement cette hétérogénéité⁵². Toutes les MDPH ne reconnaîtraient pas de la même manière, toutes choses égales par ailleurs, les situations de handicap, impliquant un enjeu de définir l'égal accès aux droits pour l'ensemble des enfants sur le territoire.

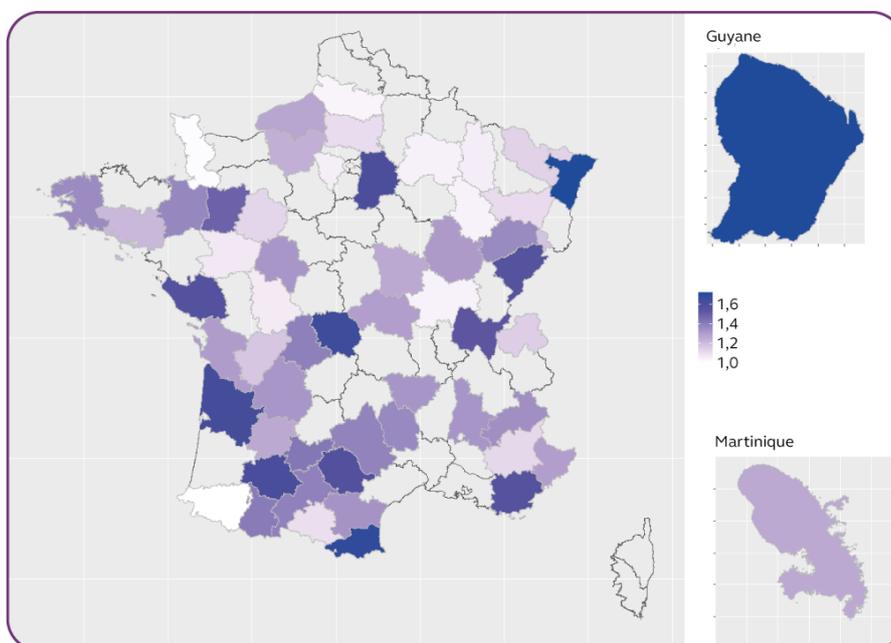
Pour expliquer cette hétérogénéité, la Cour a pu évaluer le nombre de propositions d'accompagnement proposés pour chaque dossier, regroupant la principale et les alternatives (cf. carte n° 3). Ce nombre est compris entre une (une seule proposition d'orientation) et trois (les trois approches). Le score moyen par département varie de 1 à 1,8 propositions entre départements. Ainsi les départements de l'Aisne, les Bouches-du-

⁵² Gwenaëlle Perrier, *Mettre l'usager au cœur du dispositif? Regards croisés sur quatre maisons départementales des personnes handicapées*, Terrains & Travaux, 2013, N23, pp 93-112.

Rhône, le Doubs, le Gers, et la Gironde sont les départements qui émettent le plus de décisions multiples. Ce différence de stratégie peut mener à des inégalités d'accès à la reconnaissance de la situation de handicap et à l'accès aux accompagnements, notamment en cas d'absence de places dans le médico-social si des propositions alternatives n'ont pas été formulées. Les départements qui proposent plusieurs orientations assurent plus facilement l'effectivité de l'une d'entre elles, impactant l'accès des élèves en situation de handicap au milieu scolaire ordinaire.

Cette hétérogénéité peut trouver également sa source dans l'offre spécialisée du secteur médico-social disponible sur le territoire, notamment en fonction des troubles des enfants, tels que les instituts des jeunes aveugles ou des jeunes sourds. En prenant l'exemple des jeunes sourds, la proportion d'élèves scolarisés en milieu ordinaire peut varier de 100 % à 31 % en fonction des départements. D'après le ministère de l'éducation nationale, les départements avec la plus faible part d'élèves sourds en milieu ordinaire correspondent aux territoires d'implantation des instituts nationaux des jeunes sourds (INJS) ou de l'institut des jeunes sourds (IJS).

Carte n° 3 : analyse des décisions d'accompagnement



Source : Cour des comptes d'après la base de données de la CNSA du millésime 2022
Ce nombre est compris entre une (une seule proposition) et trois (les trois approches sont proposées, c'est-à-dire en milieu médico-social, en milieu ordinaire et les deux milieux). L'intensité de la couleur dépend du nombre moyen de propositions ; une couleur plus intense signifie un nombre de propositions plus élevés.

Ce constat permet d'étayer l'hypothèse selon laquelle les décisions d'accompagnement des MDPH ne sont pas seulement guidées par le besoin de l'enfant mais également par l'offre disponible sur le territoire départemental, ce qui peut entraîner deux effets distincts :

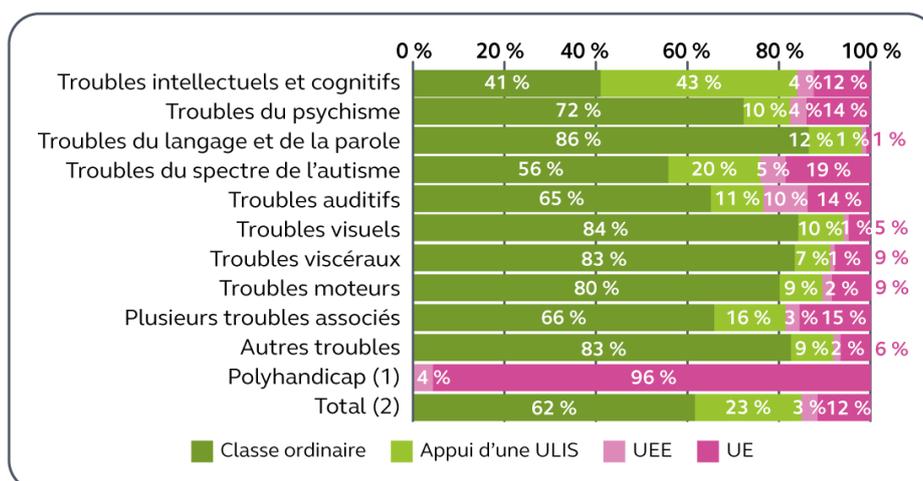
- orientation privilégiée vers le secteur médico-social lorsqu'il existe une structure spécialisée dans la prise en charge du trouble ;
- orientation privilégiée vers le milieu scolaire ordinaire en cas de tension sur les places disponibles dans le milieu médico-social.

Les familles peuvent également s'orienter vers des écoles privées hors contrat qui développent une offre de scolarisation pour les élèves « neuro-atypiques ». Ce phénomène, mentionné par différents interlocuteurs en cours d'évaluation, est difficilement mesurable. Il apparaît limité, en raison des frais de scolarité élevés demandés.

B - Des facteurs individuels qui peuvent déterminer l'orientation des enfants

Plusieurs facteurs individuels peuvent expliquer également cette hétérogénéité d'élèves en situation de handicap : la nature du trouble, le genre, ou la catégorie socio-professionnelle des parents.

En premier lieu, la nature du trouble peut orienter de manières différentes les enfants entre les différents types d'accompagnement (cf. graphique n° 6). Ce constat montre que la scolarisation en milieu ordinaire est moins fréquente pour certains troubles, signifiant une moindre capacité du système scolaire à les accueillir et pose la limite de cette politique inclusive. Une répartition hétérogène des troubles entre départements peut expliquer une partie de la différence en termes de scolarisation.

Graphique n° 6 : orientation des enfants en fonction du troubles (en %)

Source : DGESCO/DEPP enquêtes n° 3 et n° 12, DEPP enquête n° 32 (données pour l'année scolaire 2020-2021)

Périmètre : France métropolitaine et département et région d'Outre-mer sur le secteur public et privé. Le polyhandicap est uniquement identifié pour les élèves scolarisés en ESMS (enquête DEPP n° 32).

Concernant le genre, en moyenne, trois élèves en situation de handicap sur dix sont des filles. 13 % des garçons en situation de handicap sont concernés par l'autisme (contre 6 % des filles) et 12 % par les troubles du psychisme (contre 6 % des filles)⁵³. Ces différences entre filles et garçons peuvent affecter leur chance d'être orienté soit vers le milieu ordinaire, soit vers le médico-social. Il est donc nécessaire de s'assurer que le système scolaire ordinaire est en capacité de répondre aux besoins spécifiques de chaque genre et de les accueillir de manière égale.

Enfin, la part des élèves en situation de handicap scolarisés en classe ordinaire dépend également du milieu social. Au même âge, 61 % des élèves issus d'un milieu très favorisé sont scolarisés dans une classe ordinaire, contre 48 % des élèves issus d'un milieu défavorisé. À 18 ans, 78 % des jeunes en situation de handicap nés en 2001 sont toujours scolarisés. Pour assurer l'égalité des chances de chaque jeune, il est donc important que chaque enfant ait les mêmes chances d'accès à l'accompagnement répondant au mieux à ses besoins.

⁵³ DEPP. *Élèves en situation de handicap*, août 2021.

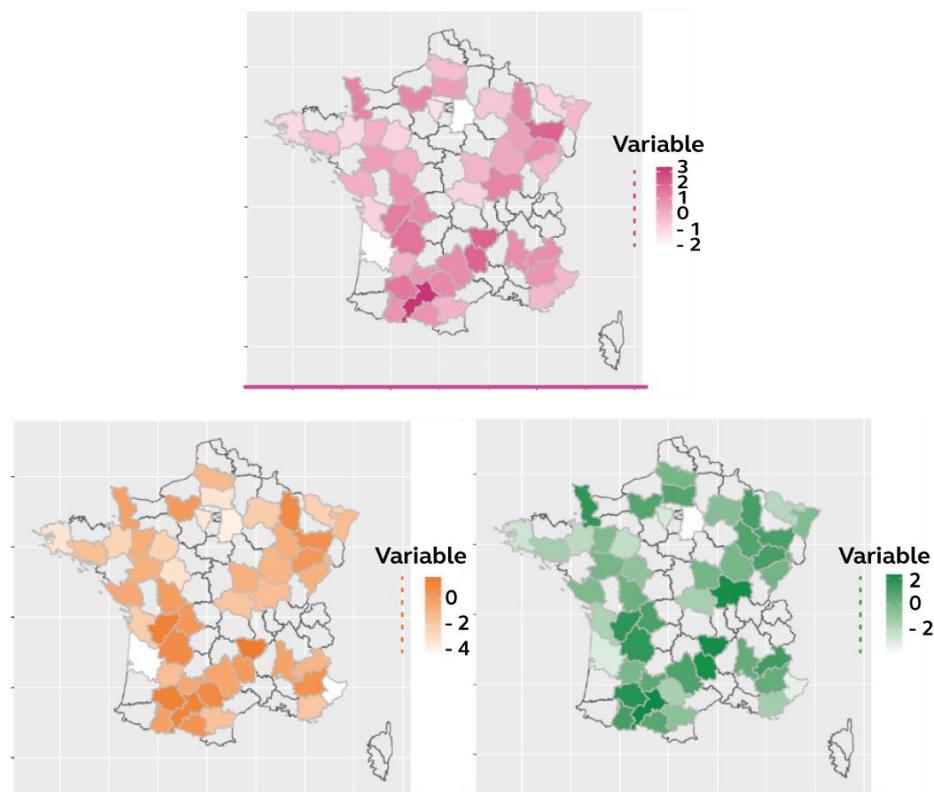
C - Des déterminants territoriaux et individuels qui influencent la décision d'orientation des MDPH

Afin d'évaluer les déterminants de la prise de décisions des maisons départementales des personnes handicapées et les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), la Cour des comptes a analysé les déterminants les plus importants pouvant influencer la prise de décision (cf. cahier analyses quantitatives) : pathologie, déficiences, genre, type de dossier, effectifs MDPH, effectif d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), département et l'année. Les variables introduites dans le modèle économétrique sont celles présentes de manière exhaustive ou suffisamment robuste dans le millésime utilisé.

La mesure de la prévalence des choix d'orientation vers un type d'accompagnement par rapport au rejet des demandes montre, tout chose égale par ailleurs, des diversités de décision entre départements. Ainsi, la carte n° 4 présente la chance qu'un enfant se voit orienter de manière principale vers le milieu scolaire ordinaire (rose), vers une approche mixte (orange) ou vers une approche médico-sociale (vert) par rapport au fait de voir sa demande rejetée, tout en prenant en compte les autres facteurs du modèle. Il apparaît clairement que certains départements privilégient les orientations vers le milieu médico-social ou les approches mixtes comme la Drôme, les Hautes-Alpes, la Haute-Garonne, la Haute-Marne, la Lozère ou la Saône-et-Loire, alors que d'autres vont davantage privilégier l'orientation en milieu scolaire ordinaire comme la Haute Garonne, l'Indre-et-Loire, le Maine-et-Loire l'Oise ou les Vosges. Certains départements sont également plus enclins à orienter les enfants vers tout type d'accompagnement que de rejeter la demande comme les Alpes-de-Haute Provence, le Gers, la Haute-Loire, ou la Meuse (intensité de la couleur forte). Cela vient conforter le constat qu'il n'existe pas un égal accès aux différents types d'accompagnement sur l'ensemble du territoire à caractéristiques semblables.

Pour les pathologies et les déficiences, plusieurs cas se présentent. Certaines déficiences ou pathologies mènent à des fréquences de rejets plus importants que la moyenne et d'autres débouchent de manière privilégiée vers un accompagnement (association positive vers les trois types d'orientation). D'autres sont, quant à elles, associées de manière positive à un accompagnement en milieu scolaire ordinaire ou mixte mais négative à un accompagnement en milieu médico-social. Ces résultats montrent que les pathologies et les déficiences sont des facteurs prépondérants dans la prise de décision des MDPH.

Carte n° 4 : variation de la probabilité d'orientation des élèves vers un accompagnement en milieu scolaire ordinaire (rose), en milieu médico-social (vert) ou vers un accompagnement mixte (orange) par rapport au rejet du dossier (en %)



Source : Cour des comptes d'après base de données CNSA

Rose : orientation vers le milieu scolaire ordinaire, orange : orientation vers une approche mixte ou complémentaire et vert : orientation vers le médico-social. Les cartes présentent la variation de probabilité d'être orienté vers un type d'accompagnement par rapport au fait de voir la demande rejetée. Plus l'intensité de la couleur est forte, plus le département oriente les demandes vers cet accompagnement, tout chose égale par ailleurs.

Concernant le genre, les filles ont moins de chance d'être orientées vers le milieu médico-social ou vers le milieu scolaire ordinaire, toute chose égale par ailleurs (donc selon leur pathologie et déficience). Ce résultat montre que les filles n'ont donc pas égal accès aux accompagnements toute chose égal par ailleurs.

Dans les MDPH, l'effectif en personnel dont une partie instruit les dossiers a un impact modéré relativement aux autres facteurs du modèle sur l'orientation de l'élève. Néanmoins, un enfant a plus de chance d'être orienté vers le milieu médico-social s'il y a plus de personnel au sein des MDPH. Concernant la capacité du système éducatif ordinaire à accueillir les élèves en situation de handicap, l'effectif départemental des accompagnants humains a un impact quasi-nul sur la décision d'orientation des élèves dans ce milieu.

En conclusion, l'analyse des données nationales montre que la politique publique d'inclusion scolaire ne permet pas une égalité des chances dans l'accès aux différents accompagnements en fonction du département ou du genre. Il existe donc encore un défi d'équité dans le déploiement de la politique publique sur l'ensemble du territoire.

D - Un défi de normalisation pour donner un accès égal aux droits sur l'ensemble du territoire

Au-delà de la prise en compte des pathologies et déficiences, les MDPH n'ont pas les mêmes stratégies de décision, ce qui pose la question de l'égal accès au droit. Les freins relèvent selon la caisse nationale des solidarités pour l'autonomie de plusieurs raisons :

- une connaissance variable des besoins des élèves identifiée à travers le GEVA-Sco, document renseigné par l'équipe éducative ou l'équipe de suivi de scolarisation de façon hétérogène et parfois limité aux freins rencontrés par l'élève et moins développé sur les leviers favorisant ses apprentissages ;
- un partenariat hétérogène sur les territoires entre les différents services de la MDPH et de l'éducation nationale ;
- une communication hétérogène de l'ensemble des acteurs auprès des familles sur les conditions d'intervention des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) ;
- un manque d'outils réglementaires venant préciser les critères d'attribution des accompagnants ;
- la disparité de la répartition de l'offre, tant pour les réponses à caractère médico-social que pour les dispositifs apportés par l'éducation nationale.

Néanmoins, la question des différences de pratiques entre MDPH, et les disparités territoriales qui en découlent, amène à se questionner sur une forme d'ambiguïté intrinsèque au statut des MDPH. En effet, ces dernières ont été organisées comme des institutions territorialisées, sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), et rattachées aux conseils départementaux. Leur pilotage est donc, par nature, indépendant et différencié, avec pour objectif de répondre aux besoins spécifiques d'un territoire selon une logique de subsidiarité. L'objectif d'harmonisation des pratiques porté par la CNSA, et très souvent revendiqué par l'ensemble des acteurs au titre d'un égal accès de tous au service public, peut alors apparaître comme antagoniste, voire contradictoire, d'un point de vue administratif.

Si l'égalité d'accès aux droits doit primer, la mise en place d'un référentiel permettra de guider les décisions de manière harmonisée et de les coter. Au travers de l'analyse des décisions collectées au sein d'une base de données nationale qui reste à déployer sur l'ensemble du territoire⁵⁴, il sera possible de mieux identifier les disparités territoriales et leurs déterminants. Cela constituera potentiellement un outil de pilotage commun entre les ministères de l'éducation nationale et de la santé afin de travailler à l'offre médico-sociale et scolaire ordinaire dans chaque département dans un objectif de réduire les inégalités territoriales.

Cette démarche ne devra pas occulter le défi d'amener les familles à réaliser les démarches, indispensables dans le processus d'accès aux droits, quel que soit leur territoire de résidence ou leur catégorie socio-professionnel. Au-delà de la capacité à remplir les dossiers administratifs, souvent aidés par les acteurs éducatifs, paramédicaux et médico-sociaux, il conviendrait de mesurer les freins culturels et les représentations du handicap de manière territorialisée afin de déterminer si cela constitue un frein pour les familles d'amorcer les démarches. La mise en œuvre d'un référentiel commun pourrait permettre de mieux connaître ce type de mobilité.

⁵⁴ Aujourd'hui seuls 48 départements alimentent la base de données nationale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En définitive, à la question « La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves en situation de handicap de manière efficace et équitable ? », une réponse globalement négative s'impose.

Certes, ces élèves bénéficient, dans leur majorité, d'une offre et de conditions d'accueil et de vie satisfaisantes dans le milieu scolaire ordinaire. Cette réussite globale qu'il convient de porter au crédit de l'école, cache toutefois des très fortes inégalités territoriales.

Des mesures concrètes et rapides méritent d'être prises en matière d'équipements pédagogiques et de formations des intervenants éducatifs : raccourcir les délais dans les procédures d'acquisition de matériels adaptés, mieux associer les collectivités territoriales dans cette démarche, combler les lacunes pour les élèves présentant des troubles sensoriels.

Enfin, un important travail d'harmonisation des pratiques des MDPH et une réflexion sur l'offre en milieu scolaire ordinaire et médico-social à l'échelle départementale doivent être menés afin d'assurer une égalité d'accès aux droits pour tous les enfants.

La Cour des comptes émet les recommandations suivantes :

- 7. améliorer les procédures d'acquisition de matériels pédagogiques et de supports d'enseignement adaptés aux élèves en situation de handicap, et prévoir des actions de formation des intervenants éducatifs (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, communes, départements, régions) ;*
 - 8. établir un état des lieux des besoins restant à couvrir en matière d'accessibilité aux bâtiments et espaces scolaires et d'adaptation de l'environnement éducatif, et mettre en œuvre une démarche de programmation en concertation avec les collectivités territoriales (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, communes, départements, régions) ;*
 - 9. inviter les présidents de conseil départemental à mettre en œuvre un référentiel harmonisé concernant les prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées, notamment en matière d'accompagnants humains des élèves en situation de handicap individualisés et mutualisés (départements, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).*
-

Chapitre III

La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle la réussite scolaire et l'insertion sociale et professionnelle des élèves en situation de handicap ?

Les dispositifs d'inclusion scolaire visent à permettre aux élèves de poursuivre leur projet de vie et notamment professionnel. Tout d'abord, la qualification des compétences est au cœur de ce parcours, qu'elles soient sanctionnées par des diplômes ou des certificats permettant de valider des acquis spécifiques. Il est donc important en termes d'efficacité de la politique publique de mesurer la capacité des élèves en situation de handicap à atteindre ces qualifications. De plus, l'orientation tout au long du parcours scolaire est un élément déterminant pour permettre aux enfants d'être en capacité de construire leur projet individuel de vie. Enfin, le bien-être des élèves constitue une condition de réussite de l'inclusion scolaire. Ces trois problématiques invitent à une analyse des externalités de la politique d'inclusion scolaire de ces élèves. Néanmoins, l'absence de données précises et exhaustives sur les élèves en situation de handicap, reconnu par les MDPH, conduit à une interprétation prudente sur les résultats présentés dans cette partie.

I - Les dispositifs scolaires d'inclusion permettent-ils la réussite scolaire équivalente pour les élèves en situation de handicap par rapport aux autres élèves ?

La politique d'inclusion scolaire vise à permettre à chaque élève d'acquérir des savoirs et des compétences qui sont évalués et confirmés par des diplômes et certificats.

À partir des bases de données du ministère de l'éducation nationale, il est possible de mesurer les résultats au diplôme national du brevet ainsi qu'aux diplômes et certificats ultérieurs en fonction des demandes acceptées d'aménagement. Cependant, les bases de données du ministère de l'éducation nationale ne permettent pas d'analyser spécifiquement les résultats d'un élève en situation de handicap. Les résultats de la Cour reposent sur deux présupposés :

- il est possible d'estimer les résultats des élèves en situation de handicap par ceux des élèves ayant des aménagements des examens ;
- les élèves en situation de handicap ont dû être en capacité de poursuivre leur scolarité jusqu'au diplôme national du brevet.

Les résultats doivent donc être pris avec précaution et ne peuvent être considérés comme représentatif de l'ensemble des élèves en situation de handicap.

A - Des aménagements d'examen qui doivent permettre l'évaluation, dans des conditions équivalentes, des performances des élèves en situation de handicap

Afin de permettre aux élèves en situation de handicap d'être dans des conditions équitables par rapport aux autres élèves, des demandes d'aménagement d'examens peuvent être accordées. Ces aménagements peuvent être de nature variée : temps additionnel, aide matérielle, passage à l'oral, etc. Conformément à la circulaire du 8 décembre 2020, l'aménagement peut également conduire à une adaptation de l'épreuve afin de tenir compte de la situation de handicap.

Au total, 142 058 demandes d'aménagements ont été accordées lors de la session de juin 2022 pour l'ensemble des épreuves terminales des examens nationaux, soit à 7,8 % des candidats (cf. tableau n° 6). Au regard des 3,3 % d'élèves en situation de handicap scolarisés en 2021-2022 au sein de l'éducation nationale, ce chiffre recouvre l'ensemble des demandes

acceptées pour des élèves qu'ils soient reconnus ou non en situation de handicap selon les critères de la MDPH. À *contrario* certains élèves en situation de handicap ne demandent pas d'aménagement.

Tableau n° 6 : aménagements pour les examens pour la session 2022

| | Diplôme national du brevet | Brevet professionnel | CAP | BAC général et technologique* | BAC professionnel | Total |
|----------------------|----------------------------|----------------------|---------|-------------------------------|-------------------|------------------|
| <i>Inscrits</i> | 852 801 | 23 754 | 225 511 | 523 199 | 186 200 | 1 811 465 |
| <i>Aménagement</i> | 82 325 | 991 | 12 694 | 30 080 | 15 968 | 142 058 |
| <i>% Aménagement</i> | 9,65 | 4,17 | 5,63 | 5,75 | 8,58 | 7,84 |

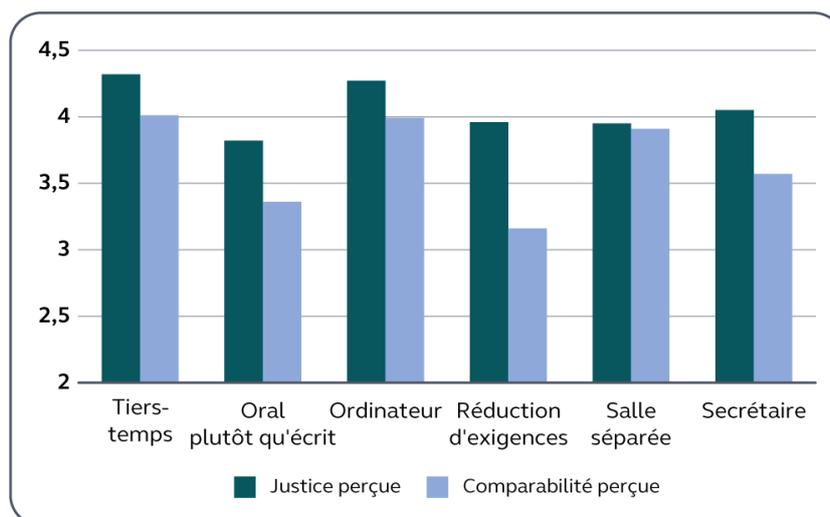
Source : Cour des comptes d'après les données du ministère de l'éducation nationale

* Uniquement pour les épreuves terminales.

La proportion d'aménagements est deux fois inférieure pour les baccalauréats généraux et technologiques que pour le brevet des collèges, confirmant la moindre demande de la part des élèves dans ces filières et potentiellement une moindre capacité à atteindre les exigences des diplômes correspondants. À *contrario*, la proportion d'aménagement entre le brevet et le baccalauréat professionnel diminue seulement de 11 %. Ce constat pousse donc à analyser la trajectoire de formation des élèves en situation de handicap pour s'assurer de leur capacité à dérouler un parcours de scolarisation en accord avec leur projet de vie.

En outre, le recours à des aménagements lors de examens officiels mais également lors de la scolarité doit être également perçu comme juste et équitable pour compenser une déficience et permettre l'évaluation stricte des compétences. Or, l'étude menée par la Cour des comptes auprès des professeurs et enseignants montre que même si les aménagements d'examen sont perçus comme justes, les acteurs éducatifs ne pensent pas évaluer les mêmes compétences. Cela conduit à poser la question de l'adéquation entre le système des aménagements et l'objectif poursuivi ainsi que de leurs usages pour être en capacité d'évaluer les élèves en situation de handicap et donc définir leur performance (cf. graphique n° 7). Ainsi le passage à l'oral de l'examen ou la modification des exercices sont les aménagements perçus comme les moins justes et surtout ne permettant pas de mesurer de manière équitable les compétences des élèves. Ces derniers aménagements posent donc l'enjeu de l'accès aux diplômes nationaux des élèves en situation de handicap dans des conditions équivalentes aux autres candidats.

Graphique n° 7 : perception des enseignants et responsables d'établissement de la justice et de la comparabilité des performances en fonction de aménagements (index de perception)



Source : équipe de recherche d'après données collectées
 Index reflétant les réponses des 694 répondants (enseignants et responsables d'établissement) sur le caractère juste d'un aménagement ou la comparabilité des résultats des élèves avec et sans aménagement.

Il existe donc un enjeu fort de sensibilisation sur l'usage et l'intérêt des aménagements auprès de la communauté éducative afin de permettre d'évaluer les élèves de manière équivalente et de leur permettre les mêmes opportunités pour poursuivre un parcours scolaire.

B - Des résultats et acquis académiques en retrait par rapport aux autres élèves

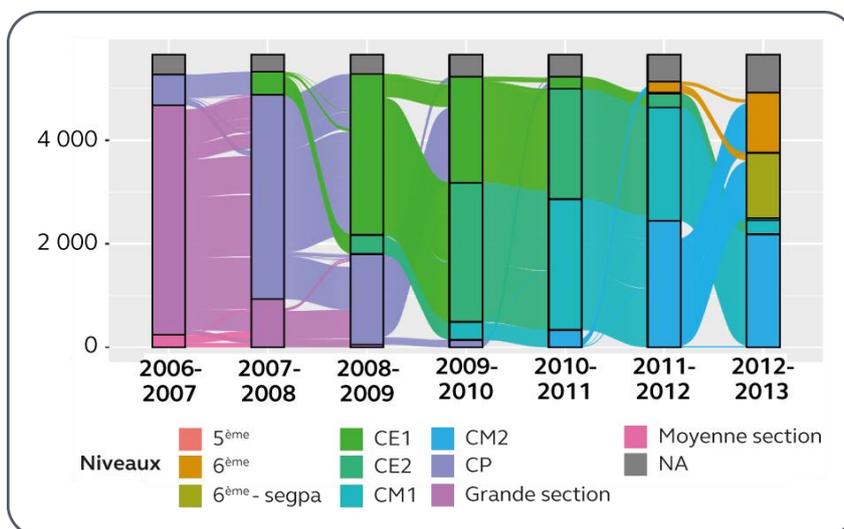
La politique d'inclusion scolaire vise à améliorer la réussite de l'ensemble des élèves. Faute de mesure avant la loi de 2005 de la performance des élèves en situation de handicap, la Cour a fondé son évaluation sur deux sources de données :

- pour le premier degré : les études menées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance sur les acquis des élèves en situation de handicap pour prendre en compte les acquis sur le panel des élèves nés en 2005 ainsi que les analyses de parcours des élèves nés en 2001 ;
- pour le second degré : l'analyse des résultats au diplôme national du brevet pour l'ensemble des élèves ainsi que les parcours post-collège.

1 - L'école primaire, une divergence des acquis dépendant des handicaps

Le premier élément d'analyse est le parcours scolaire des élèves en situation de handicap issus du panel des élèves nés en 2001. Le graphique n° 8 et le tableau n° 7 montrent qu'en 2006-2007, la majorité est dans leur classe de référence ou d'âge : grande section pour 78,4 %, 10,5 % en cours préparatoire (en avance d'un an pouvant s'expliquer notamment par des naissances de début d'année) et 4,4 % en moyenne section (soit avec un an de retard). Durant l'école primaire, une partie des élèves est amenée à redoubler ou à être intégrée au niveau de classe immédiatement inférieur de leur classe de référence. À la sortie de la maternelle, 17,5 % des élèves en situation de handicap ont un an de retard par rapport à leur classe d'âge. Cet écart se creuse significativement à la sortie du cours préparatoire (CP) où 33,1 % ont un retard d'un an. Cette proportion augmente jusqu'à 41,8 % en CM2 (2^{ème} année de cours moyen) auquel s'ajoute 5,1 % des élèves qui ont deux années de retard. En 2012-2013, 20,5 % sont en 6^{ème}, 22,4 % sont en 6^{ème} section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) (avec un redoublement en 6^{ème} ou 6^{ème} SEGPA) pour 4 % des élèves en 2012-2013) alors que 38,6 % sont en CM2 et 4,8 % en CM1. *In fine*, 55,9 % des élèves arrivent au collège dans leur classe d'âge.

Graphique n° 8 : les parcours scolaires des élèves en situation de handicap jusqu'en classe de sixième



Source : Cour des comptes d'après les données de panel des élèves en situation de handicap nés en 2001

Pour chaque année scolaire, les couleurs représentent les niveaux de l'élève. Entre les années, les liens représentent le parcours de l'élève.

Tableau n° 7 : proportion des ESH par rapport à leur classe de référence (en %)

| | CP | CE1 | CE2 | CM1 | CM2 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| <i>En avance</i> | 8,3 | 7 | 6,7 | 6,4 | 4,2 |
| <i>Classe d'âge</i> | 74,2 | 58,9 | 51,3 | 48,3 | 47,6 |
| <i>Retard d'un an</i> | 17,5 | 33,1 | 39,3 | 40,8 | 42,5 |
| <i>Retard de 2 ans</i> | | 1 | 2,7 | 4,5 | 5,7 |

Source : Cour des comptes d'après le panel des ESH nés en 2001 de la DEPP

Cette évolution montre que l'école primaire n'est pas en capacité d'amener des élèves en situation de handicap (ESH) aux mêmes acquis que les autres élèves de leur classe d'âge, avec deux moments charnières qui sont entre la fin de l'école maternelle et le CP et à l'entrée au collège (cycle 3) avec une orientation vers le milieu ordinaire ou les sections SEGPA. En outre, 17,5 % des élèves en situation de handicap sont maintenus en grande section de maternelle ou avant, ce qui ne leur permettra pas de redoubler dans la suite du cursus primaire hormis quelques exceptions (5,1 %).

Pour identifier des leviers d'action, une analyse des effets des doubles niveaux au sein de l'école élémentaire sur la réussite scolaire et la capacité d'apprentissage différenciée des élèves en situation de handicap serait pertinente.

Au-delà du parcours scolaire, les acquis (la lecture et la compréhension, la maîtrise des « outils de la langue », la numération et le calcul) des élèves issus du panel d'élèves nés en 2005⁵⁵ en scolarité en milieu ordinaire en CM2 varient de manière significative en fonction de leurs troubles. Les élèves ayant des troubles intellectuels, cognitifs et dans une moindre mesure, plusieurs troubles associés, ont des acquis inférieurs aux autres élèves. Plus de la moitié sont en dessous d'un niveau attendu en CM2. Ce résultat cache également de grandes disparités puisque certains élèves n'ont pas atteint des niveaux d'acquis supérieurs au CP (cours préparatoires) ou au CE2 (cours élémentaire 2^{ème} année). Concernant les déficiences motrices, les résultats sont plus proches des autres élèves, tout en notant que les déficients visuels ont des résultats supérieurs aux autres troubles. Ces constats sont à mettre au regard des différentes formes d'accompagnements réalisées par le secteur médico-social spécialisé en fonction des troubles. Une analyse de la performance de l'approche complémentaire entre scolarisations ordinaire et spécialisée en fonction des troubles, est aujourd'hui nécessaire.

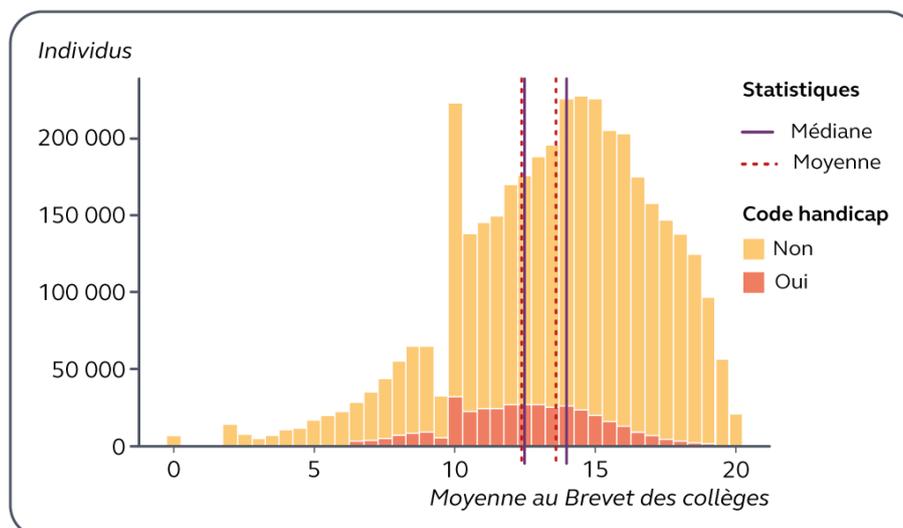
⁵⁵ MENJ, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Première évaluation des acquis des élèves en situation de handicap*, note d'Information n° 19.01, février 2019.

En conclusion, l'école inclusive n'est donc pas en capacité d'assurer les mêmes chances de réussite pour l'ensemble des troubles ; le système scolaire a une meilleure capacité à permettre les apprentissages pour les élèves ayant des troubles dits moteurs. Il existe également une ségrégation des élèves : maintien en milieu ordinaire ou intégration de dispositifs de type unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis) ou section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA).

2 - Des résultats inférieurs au diplôme national du brevet malgré les aménagements

D'après l'analyse de la base de données des résultats au diplôme du brevet, menée par la Cour des comptes (cf. graphique n° 9), entre 2019 et 2023, il existe une différence significative de résultat (moyenne générale), à hauteur de 1,2 point de moyenne entre les élèves ayant un aménagement d'épreuve (12,4) et les autres élèves (13,6).

Graphique n° 9 : distribution des moyennes de diplôme national du brevet sur la période 2019-2023



Source : Cour des comptes d'après la base de données Examen (MENJ/DEPP)

En jaune : individu non reconnu en situation de handicap. En rouge clair : individu reconnu en situation de handicap. En tiret, la moyenne de chaque groupe d'individu et en trait plein la moyenne. Il est entendu que la médiane et la moyenne des ESH est inférieur à celles des autres élèves.

Cette différence de 1,2 point de moyenne peut s'expliquer à hauteur de 2,5 % par des différences entre les deux populations et à hauteur de 97,5 % par des mécanismes inobservables dans la réussite des élèves des deux groupes (cf. cahier analyses quantitatives). Certes 67,5 % n'ont pas de variables explicatives, ce qui ne permettra pas d'identifier les facteurs de différences et les leviers d'actions. Néanmoins, 29,8 % de la différence peut être associée à des variables socio-démographiques.

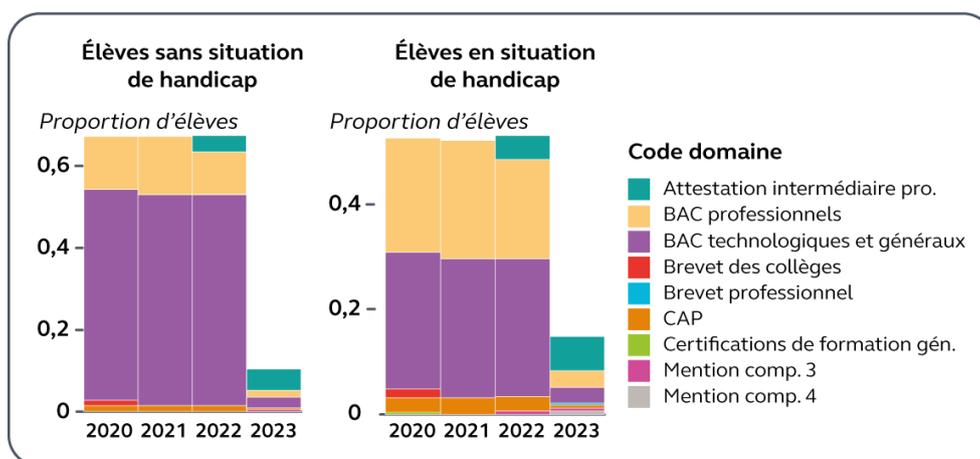
Concernant les différences structurelles entre les élèves ayant des aménagements et les autres, c'est-à-dire les différences de caractéristiques des deux populations, l'analyse montre que les premiers ont des résultats inférieurs du fait de leurs origines sociales (milieu intermédiaire, classe moyenne) ou de leur établissement (moins dans les établissements privés sous contrat) et de leur genre (plus fréquemment des garçons). L'aire géographique semble jouer un rôle moindre tout comme les catégories socio-professionnelles.

Concernant les différences inobservables, l'analyse est plus contrastée. L'effet de la catégorie socio-professionnelle est mixte avec un effet positif pour les catégories socio professionnelles les plus défavorisées pour les élèves en situation de handicap (note supérieure de + 0,2 points) alors que les catégories les plus favorisées ont un effet positif de 0,3 point pour les autres élèves. Il en est de même sur la question du genre : les filles en situation de handicap ont moins de chance d'obtenir des moyennes élevées (- 0,2 point). Les résultats des autres élèves sont supérieurs dans l'enseignement scolaire privé sous contrat ainsi que dans le milieu rural.

Malgré les politiques d'inclusion scolaire et les aménagements d'examens, leur performance scolaire les élèves ayant bénéficié d'aménagements est réduite par rapport aux élèves qui sont sans aménagement au niveau du diplôme national du brevet. Elle est dépendante du genre, de la catégorie socio-professionnelle et du lieu de domicile sans que la politique publique puisse corriger ces déterminants. La part inexpliquée de cette différence étant la plus importante, montre qu'il existe des mécanismes sous-jacents non identifiés qui expliquent les moindres performances des élèves ayant bénéficié d'aménagements. Il est donc souhaitable pour la puissance publique d'investiguer ces déterminants.

C - Des niveaux de compétences atteints hétérogènes qui sont en grande majorité fondés sur les compétences professionnelles

Graphique n° 10 : parcours des élèves en situation de handicap



Source : Cour des comptes d'après bases Examen du ministère de l'éducation nationale

À l'issue du collège, il existe une différence significative entre les parcours scolaires des élèves en situation de handicap et les autres. L'orientation en filière professionnelle est plus prépondérante, tout comme la reconnaissance des compétences en complément des diplômes nationaux. Le niveau de compétences obtenues diffère ainsi de manière significative (cf. graphique n° 10).

Sur le parcours post-brevet (outre la plus forte proportion des élèves devant le passer en 2020), il apparaît que les élèves en situation de handicap sont orientés vers la voie professionnelle de manière plus importante faute de dispositif adapté dans les lycées généraux et technologiques. La proportion d'élèves en situation de handicap n'ayant pas de diplôme de niveau certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou baccalauréat professionnel est également supérieure, ce dont témoigne l'attribution de reconnaissance de compétence. Le parcours de l'élève est aussi plus long. Cela suggère une différence entre les compétences obtenues par les élèves.

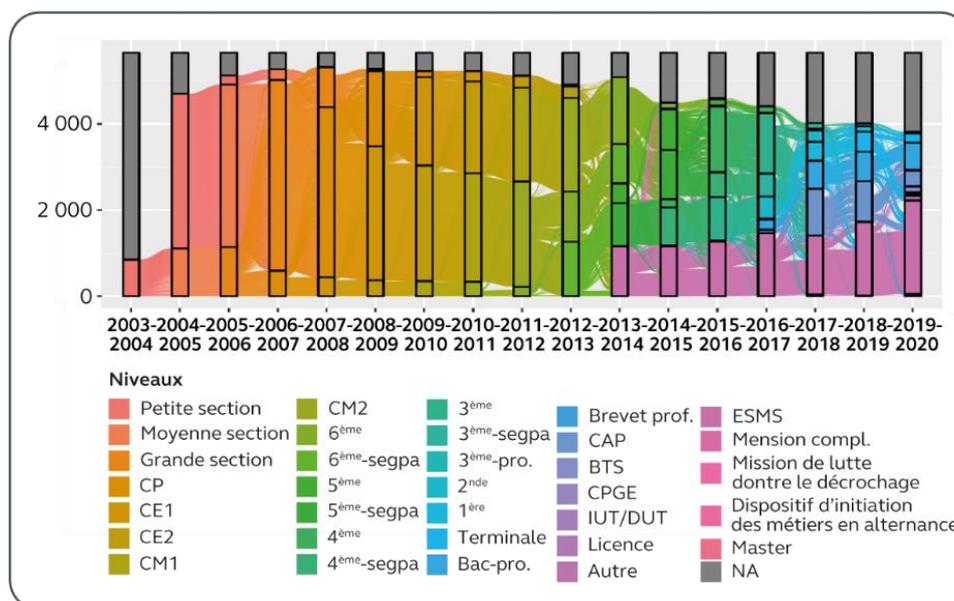
Faute de suivi exhaustif des élèves en situation de handicap, il est difficile de mesurer néanmoins leur réussite scolaire et l'adéquation avec leur projet de vie. Ce constat incite à analyser les effets sur l'orientation de la politique d'inclusion scolaire.

II - La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle à chaque élève en situation de handicap un accès à un parcours académique et une insertion professionnelle adaptés à son projet de vie ?

La loi de 2005 a affirmé le principe d'un projet de vie qui oblige ainsi à la prise en compte des aspirations de la personne. En matière de parcours scolaire et d'insertion professionnelle, il apparaît alors essentiel de s'appuyer sur les besoins de l'élève mais aussi sur ses envies et aspirations pour l'accompagner dans ce processus.

Concernant le panel des élèves en situation de handicap nés en 2001, il est possible de reconstituer l'ensemble du parcours scolaire qui permet ainsi d'évaluer les orientations prises au cours de la scolarité (cf. graphique n° 11).

Graphique n° 11 : parcours des élèves en situation de handicap nés en 2001



Source : Cour des comptes d'après les données de panel des élèves en situation de handicap nés en 2001
 Pour chaque année scolaire, les couleurs représentent la modalité de scolarisation. Entre les années, les liens représentent le parcours de l'élève.

À la fin du cycle 3, un nombre croissant est orienté vers des structures médico-sociales pour atteindre 38,2 % à la fin de l'âge de scolarité ordinaire. La majorité se tourne vers la voie professionnelle en milieu scolaire ordinaire. En 2019-2020, à la fin de leur cursus scolaire, 6,4 % sont en certificat d'aptitude professionnel (CAP), 11 % en baccalauréat professionnel, 1,8 % en licence, 3,6 % sont en brevet de technicien supérieur ou institut universitaire de technologie, et 0,7 % sont en classe préparatoire aux grandes écoles. Une étude de la direction de l'évaluation, de la performance et la prospective auprès du panel d'élèves nés en 2005 montre que 50 % d'entre eux étaient scolarisés dans la voie professionnelle à la rentrée 2021 et 12 % en voie générale ou technologique. De fortes disparités existent selon la nature du trouble.

A - Le parcours scolaire des élèves en situation de handicap : une trajectoire différenciée, soumise à un risque accru de ruptures

Les élèves en situation de handicap bénéficient des mêmes dispositions relatives à l'orientation que l'ensemble des élèves : accès à l'information sur les métiers et les formations, et activités d'accompagnement tout au long de leur parcours. La procédure d'orientation et d'affectation qui leur est destinée en fin de classe de troisième et de seconde générale et technologique relève du droit commun, tout en privilégiant un accueil adapté dans le futur lycée.

Néanmoins, certaines situations peuvent être prises en compte. Une demande de dérogation au secteur géographique pour l'élève en situation de handicap permet de bénéficier d'une priorité d'affectation lorsque l'établissement le plus adapté à son accueil (réunissant les conditions pour favoriser l'accueil et la réussite scolaire) se trouve en dehors du secteur de son domicile. Elle est décidée par une commission médicale réunie par le directeur académique des services de l'éducation nationale.

Malgré ces mesures visant à faciliter le suivi du parcours des élèves en situation de handicap, des risques importants de ruptures existent. Le passage du premier au second degré apparaît ainsi particulièrement délicat du fait notamment des modalités d'enseignement (passage d'un enseignement par classe à une multiplicité d'enseignants selon les disciplines). La transition post-collège est également un moment charnière dans la mesure où il constitue le moment le plus marquant en termes de différenciation du parcours. Enfin, dans la voie professionnelle, la prise en compte du handicap dans les métiers envisagés et les stages n'est réalisée qu'*a posteriori* de la scolarisation par le médecin scolaire, ce qui peut obliger des réorientations en cours d'année parfois complexes. En outre, il

existe, dans certains départements, une difficulté à rejoindre les structures médico-sociales à la sortie du collège du fait de l'amendement Creton à la loi de 1989 concernant le handicap qui permet aux jeunes de rester dans les structures au-delà de vingt ans. Par crainte d'emboliser les établissements, ces jeunes ne sont pas acceptés et relèvent de la responsabilité de leurs parents, ayant souvent atteint l'âge de fin de scolarisation obligatoire.

L'évaluation a permis d'entendre la parole de parents et d'élèves qui déclarent, dans la majorité des cas, faire face à un manque d'informations et à une forme de solitude dans le processus d'orientation. Leur connaissance de l'offre de proximité est, à ce titre, pointée comme incomplète. Les implications et conséquences d'un choix de filière (passerelles existantes vers d'autres filières, impact en termes d'insertion professionnelle) peuvent également être méconnues. Un effort d'information en direction des familles est donc nécessaire pour leur permettre un choix éclairé, au regard de l'offre existante à proximité de leur lieu de vie. La Cour préconise donc le renforcement des moyens d'informations et d'aide à la décision tout au long du parcours scolaire à destination des élèves en situation de handicap et de leurs parents, dans une logique de complémentarité avec les outils existants.

B - La filière professionnelle : entre adaptations et difficultés liées à la formation en milieu professionnel

La filière professionnelle apparaît comme la voie d'orientation privilégiée pour les élèves en situation de handicap, cette dernière ayant subi des transformations notables dans le sens d'un renforcement de l'inclusion scolaire. Des possibilités, telles que le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) en trois ans, permettent d'assouplir les parcours et de permettre davantage d'adaptations. La présence d'un accompagnant sur les plateaux techniques et le développement des ULIS lycée permettent également d'assurer un accompagnement plus proche favorisant leur insertion professionnelle.

L'apprentissage fait également l'objet de possibles adaptations. Entre 2021 et 2022, le nombre d'apprentis en situation de handicap a augmenté de 21 %. La loi du 5 septembre 2018⁵⁶ prévoit l'adaptation du

⁵⁶ Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; Les aménagements nécessaires à la sécurisation du parcours peuvent consister en des mesures de compensation (aides humaines, animalières, techniques) ou des adaptations pédagogiques (réduction du temps de travail hebdomadaire, allongement de la durée du contrat, soutien dans certaines matières).

parcours d'apprentissage, par le biais d'un contrat d'apprentissage aménagé, en fonction de la situation de l'apprenti disposant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Un apprenti peut ainsi bénéficier d'une aide humaine, qui ne s'appellera pas AESH, car ce n'est pas dans un environnement scolaire. Cette aide humaine peut intervenir au centre de formation des apprentis (CFA) et en entreprise, selon les besoins. Toutefois, dans les faits, la disparition de l'AESH ne semble pas toujours compensée par une autre aide humaine. Certains jeunes se retrouvent donc, du jour au lendemain, sans accompagnement et se déclarent démunis.

Les visites de terrain ont également permis de mettre à jour des différences notables d'orientation des élèves en situation de handicap selon la filière choisie ou selon la typologie des métiers. Ainsi, certaines spécialités apparaissent comme davantage adaptées ou demandées, selon les situations de handicap. Il a ainsi pu être observé des établissements dans lesquels le CAP « horticulture » est une filière quasi entièrement destinée aux élèves présentant des troubles du spectre autistique. Les métiers de la restauration sont également présentés comme davantage favorables à l'insertion, alors que certains métiers très techniques, ou nécessitant le maniement d'outils dangereux ou de l'électricité, apparaissent comme moins adaptés.

La découverte du monde professionnel, à travers les stages, constitue un moment crucial dans le parcours d'insertion professionnelle de tout élève. Pour les élèves en situation de handicap, ce moment s'avère délicat et soulève de nombreuses interrogations pour l'élève et sa famille, à commencer par celle d'évoquer ou non la situation de handicap auprès de l'entreprise, par crainte d'un refus. Ensuite, se pose la question de la mise en place des mesures d'accompagnement sur le lieu de stage et notamment de la présence sur le lieu du stage de l'AESH⁵⁷. En dehors des questions de ressources humaines qui peuvent se poser (présence de l'AESH, changement de lieu de travail, assurances, etc.), se joue à ce moment-là une tension entre le besoin d'accompagnement de l'élève et l'objectif d'autonomisation de ce dernier dans une optique de futur travailleur.

⁵⁷ Durant son temps de présence dans l'entreprise, un élève en situation de handicap scolarisé individuellement ou bénéficiant d'une ULIS doit pouvoir bénéficier de l'aide humaine qui lui a été attribuée par la CDAPH dans les conditions prévues à l'article L. 351-3 du code de l'éducation lorsqu'un accompagnement s'avère nécessaire lors de ces périodes de formation. Le projet personnalisé de scolarisation doit alors indiquer les activités et missions du personnel chargé de l'aide humaine lors des périodes de formation en milieu professionnel.

La recherche des organismes d'accueil est menée sous la responsabilité de l'équipe pédagogique. Les entretiens menés ont ainsi permis de soulever la question centrale des relations entre le monde scolaire et les entreprises, mettant en lumière le travail nécessaire pour permettre une meilleure acceptation et compréhension des enjeux d'inclusion au niveau des professionnels. De nombreuses difficultés à ce sujet ont pu être remontées au cours de l'évaluation, avec des conséquences importantes sur le parcours de l'élève et un sentiment de découragement de la part des équipes éducatives accompagnantes qui expliquent « devoir se battre » pour chaque situation.

C - L'accès à l'enseignement supérieur : des évolutions positives mais des difficultés persistantes

Des mesures ont été mises en œuvre pour renforcer les poursuites d'études et l'accès à l'enseignement supérieur. Les structures de l'enseignement supérieur disposent d'un référent handicap qui accompagne et aménage leur cursus pour en faciliter l'accès aux étudiants en situation de handicap. Certains établissements disposent également d'un service d'accueil et d'accompagnement spécifique.

S'agissant de l'inscription sur *Parcoursup*, la procédure est identique pour tous les lycéens. Chaque formation y est présentée sous la forme d'une fiche sur laquelle sont indiquées les coordonnées d'un référent handicap et, si la formation les a communiquées, des informations sur les modalités possibles d'accompagnement pour étudiants. Les futurs étudiants peuvent remplir une fiche de liaison handicap, afin d'indiquer les aménagements spécifiques adoptés au lycée et de préciser les besoins à venir, comme des aides techniques ou humaines ou des aménagements d'examens. Cette faculté n'est en rien obligatoire pour le futur étudiant.

Selon la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, pour la rentrée 2022-2023, près de 58 000 étudiants⁵⁸ se déclarent en situation de handicap dans les établissements d'enseignement supérieur, peu d'entre eux relevant d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS) (3 000). La DGESCO recense pour sa part 2 394 étudiants en situation de handicap en Brevet de technicien supérieur et 158 en classe préparatoire aux grandes écoles. En outre, la proportion entre femmes et hommes en situation de handicap s'inverse dans l'enseignement supérieur : alors qu'elle est de sept garçons pour trois filles dans l'enseignement scolaire, elle atteint en post-bac six filles pour quatre garçons.

⁵⁸ Données issues du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, enquête de recensement des étudiants en situation de handicap au sein des établissements d'enseignement supérieur.

En fonction des troubles des étudiants, ils pouvaient bénéficier en tant qu'élèves d'un plan d'accompagnement personnalisé ou d'un projet d'accueil individualisé, sans projet personnalisé de scolarisation (reconnaissant une situation de handicap) et solliciter, à leur entrée à l'université, un aménagement de scolarité. Dans le même temps, beaucoup d'élèves ne veulent plus être « différents » à l'université, en particulier ceux qui souffrent de troubles invisibles ; cette aspiration compréhensible peut les conduire à ne pas demander d'aide, pouvant s'avérer une source de difficultés pour poursuivre leurs études.

Si l'étudiant a rempli une fiche de liaison, après avoir validé le choix de sa formation, il lui incombe de la transmettre à l'établissement. Dans le cas contraire, il se manifeste auprès du référent handicap pour déterminer les mesures d'accompagnement qui lui seront nécessaires. S'il n'existe pas d'équivalent des équipes de suivi de scolarisation (ESS) comme dans l'enseignement scolaire, le référent s'appuie sur une équipe plurielle composée d'un médecin désigné par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, d'un référent pédagogique de la formation et de tout professionnel pertinent. Par la suite, est mis en place un plan d'accompagnement de l'étudiant en situation de handicap, qui repose sur la capacité de l'université à adopter les mesures proposées. Un recours est possible devant le Président de l'Université.

Les mesures prises peuvent concerner des dispenses d'assiduité, un aménagement des périodes de formation, l'accompagnement de l'étudiant par un preneur de notes, un soutien pédagogique par un étudiant tuteur, ou s'agissant des examens, un temps majoré, du matériel adapté.⁵⁹. Plus spécifiquement, des programmes de tutorat et de mentorat en lien avec des associations hors éducation nationale conventionnées avec la direction générale de l'enseignement scolaire sont mises en place localement en lien avec les conseillers techniques adaptation scolaire et scolarisation des élèves en situation de handicap.

Des difficultés subsistent cependant. En premier lieu, les données disponibles entre enseignements scolaire et supérieur ne couvrent pas le même champ que les données des élèves en situation de handicap. En outre, et les chiffres précités le montrent, l'accès aux filières sélectives est plus difficile. Au-delà d'un recours auprès du président d'université, un étudiant peut saisir les services du ministre de l'enseignement supérieur de sa situation. La DGESIP traite environ 200 cas par an, majoritairement sur des filières sélectives.

⁵⁹ Circulaire du 6 février 2023 relative aux adaptations et aménagements des épreuves d'examen et de concours pour les candidats en situation de handicap ou avec un trouble de santé invalidant.

La question de l'accessibilité des bâtiments reste ouverte en fonction des capacités des établissements qui bénéficie de 10 M€ par an de crédits à l'échelle nationale. Enfin, s'il existe une demande de sensibilisation de la part des enseignants sur ce sujet, l'acculturation à la prise en charge du handicap reste très dépendante de la gouvernance de l'université. Il n'existe pas d'outils structurés pour adresser cette question.

D - La transition de la scolarité vers le monde du travail : une étape délicate

Si la scolarisation des élèves handicapés a connu de nettes évolutions, la question de la transition école - vie professionnelle apparaît toujours comme une étape épineuse du parcours de vie des adolescents et des jeunes adultes en situation de handicap.

Le principe de compensation, appliqué dans le cadre de la scolarisation, est également valable dans le cadre d'un emploi. Des obligations d'emploi de travailleurs handicapés en direction des employeurs, privés comme publics, ont également été instaurées. La loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018 a apporté plusieurs évolutions dans le champ du handicap avec l'ambition de simplifier les procédures et d'inciter les entreprises à développer l'emploi des personnes handicapées⁶⁰. Des évolutions ont également concerné la formation, comme la majoration du compte de formation personnel (CPF) pour les personnes en situation de handicap, la qualité de travailleur handicapé accordée de manière définitive ou encore la désignation d'un référent handicap pour les entreprises de plus de 250 salariés. La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 traite également des travailleurs handicapés, avec l'objectif de faciliter leur emploi dans les entreprises ordinaires pour ceux qui le peuvent. Des dispositions sont également introduites concernant les orientations en établissements et services d'accompagnement par le travail (ESAT) et les entreprises adaptées de travail temporaires (EATT).

⁶⁰ L'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) a été modifiée par la loi, notamment en ce qui concerne : la déclaration obligatoire, pour toutes les entreprises, du nombre de bénéficiaires de l'OETH, quel que soit leur nombre de salariés ; la révision tous les cinq ans du taux de 6 % de l'effectif total de l'entreprise ; l'appréciation de l'obligation au niveau de l'entreprise et non plus établissement par établissement pour les entreprises à établissements multiples.

In fine, et malgré ces mesures et la dynamique de renforcement de leur parcours de formation professionnelle, l'accès à l'emploi reste inégalitaire pour les élèves en situation de handicap. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES)⁶¹ explique qu'« en 2022, seules 38 % des personnes reconnues handicapées sont en emploi, soit 1,8 fois moins souvent que l'ensemble de la population (68 %). Leur taux d'activité (en emploi ou au chômage) est nettement plus bas (44 % contre 74 %) et, parmi les actifs, le taux de chômage est plus élevé (12 % contre un peu plus de 7 %), et le chômage plus souvent de longue durée (5 % contre 2 %). Les personnes handicapées sont également deux fois plus fréquemment dans des situations d'inactivité proches du chômage : 8 % d'entre elles se situent dans le halo autour du chômage, contre 4 % pour l'ensemble de la population »⁶².

Le moment de transition entre la posture d'élève et celle d'adulte recherchant un emploi est un moment charnière. Les professionnels rencontrés ont ainsi pointé les difficultés existantes pour accompagner les élèves en situation de handicap lors de cette phase, leur rôle s'arrêtant en théorie une fois les jeunes sortis du système scolaire. Face à cet enjeu, qui touche également l'ensemble des élèves dans des proportions souvent moindres, il apparaît nécessaire d'accompagner les jeunes, et leurs familles, dans cette étape.

Des leviers en matière de collaboration avec les acteurs de l'insertion peuvent ainsi exister. En ce sens, les exemples de partenariats noués avec Cap emploi (réseau spécialisé dans l'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap), les missions locales (réseau d'accompagnement des jeunes présentant des difficultés d'accès à l'emploi) et plus généralement France Travail, nouvellement créé, permettent une meilleure transition entre scolarité et emploi, et peuvent ainsi limiter le risque de rupture lors de ce moment délicat du parcours du jeune. Cette réforme est toutefois trop récente pour pouvoir être analysée dans ses effets en direction des personnes en situation de handicap.

L'évaluation a permis de relever des dynamiques intéressantes, allant dans le sens d'un accompagnement renforcé des jeunes en situation de handicap au moment de leur insertion professionnelle.

⁶¹ DARES, *Le taux de chômage des personnes reconnues handicapées recule nettement entre 2015 et 2022*, Focus n°55, octobre 2023.

⁶² Il convient toutefois de noter que ces chiffres concernent, dans une proportion importante, des adultes qui n'ont pas été concernés par les mesures récentes en matière d'école inclusive, du fait de leur âge.

Le dispositif « Handipro » déployé dans l'académie de Versailles depuis 2014 offre ainsi un accompagnement à ces jeunes dans leurs premières démarches pour accéder à une formation en alternance, aux études supérieures, à un premier emploi ou pour définir un nouveau projet de formation. Le dispositif s'appuie également sur la mise en relations des jeunes avec les acteurs du service public de l'emploi et la mise en relation avec les référents handicap des université et centres de formation (cf. cahiers territoriaux).

Un dispositif approchant a également pu être observé dans le département du Nord. Développé en 2019 dans le cadre de la fédération roubaisienne de l'enseignement secondaire catholique regroupant cinq établissements, lycées et centre de formation sur plusieurs sites à Roubaix, le dispositif d'inclusion professionnelle des travailleurs handicapés (DIFEPH) permet d'accompagner les élèves en situation de handicap dans leur recherche d'emploi, à l'issue de leur formation.

III - Les dispositifs scolaires d'inclusion offrent-ils à chaque élève des conditions de développement personnel et de socialisation satisfaisants ?

Au-delà des questions relatives à la contribution de la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap à la réussite de ces derniers, se pose également celle du bien-être et de l'épanouissement de ces élèves au sein du système scolaire. En l'état, il s'avère fort délicat d'y apporter une réponse univoque.

De façon générale, les méthodes d'évaluation des performances scolaires sont essentiellement centrées sur la mesure des savoirs, alors que les acquisitions en termes de savoir-être, et plus généralement le degré de socialisation, restent en dehors de cet exercice. De plus, il serait certainement nécessaire de tenir compte de la situation de handicap qui pourrait vraisemblablement interférer une telle mesure de ces compétences. En d'autres termes, il n'est pas sûr, selon la situation de chaque élève en situation de handicap, que l'accès à une socialisation et l'acquisition de savoir-être soient comparables.

Certains enseignants et chefs d'établissement ont souligné que l'accueil de ces élèves contribue à apaiser l'ambiance générale, preuve que la présence de ces élèves joue un rôle pédagogique : elle permet de confronter les autres élèves à la différence et contribue à développer leurs valeurs de tolérance et de dialogue. Pour les familles, l'enjeu de l'acquisition de compétences sociales a été mis en avant comme un des aspects positifs de l'inclusion scolaire en milieu scolaire « ordinaire ».

Toutefois, d'autres situations, moins favorables, peuvent être relevées. Face à certains cas d'élèves en situation de handicap ayant des comportements violents à l'égard d'autres élèves, les responsables d'établissements scolaires s'interrogent légitimement sur les mesures à prendre : l'élève concerné doit-il être considéré à l'identique des autres élèves qui auraient eu des comportements similaires et, en ce cas, appliquer strictement le règlement intérieur ? Au contraire, faut-il prendre en compte la situation de handicap dans les décisions disciplinaires ? De même, faut-il attendre un degré comparable de socialisation de ces élèves par rapport aux autres élèves, sachant que, par exemple, les troubles de l'autisme peuvent se traduire par des difficultés dans les relations avec l'environnement extérieur, liées notamment à l'absence d'aménagements adaptés (faible luminosité, espaces permettant un isolement, insonorisation, etc.) ?

Il ne revient pas à la Cour de prendre position sur ces questions complexes, sauf à observer que de telles interrogations se posent concrètement à l'échelon des écoles et des établissements scolaires, sans que des conseils et des outils d'aide à la décision ne leur soient toujours proposés. Le rôle des enseignants-référents, des psychologues de l'éducation nationale, des médecins et des infirmiers scolaires, mais aussi les expertises des professionnels du secteur médico-social paraissent des leviers à davantage mobiliser pour venir en aide aux intervenants pédagogiques.

Tableau n° 8 : qualité de vie perçue des élèves de troisième

| <i>Proportion d'élèves</i> | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Niveau élevé de satisfaction globale de vie ne se déclarant pas porteurs de handicap</i> | 81,5 | 81,5 | 80,9 | 80,3 | 81,6 | 81,6 | 84 | 84 | 79 |
| <i>Niveau élevé de satisfaction globale de vie se déclarant porteurs de handicap</i> | 63,7 | 63,7 | 58,8 | 58,8 | 61,9 | 61,9 | 72 | 72 | 69 |
| <i>Victime de harcèlement au collège au cours des deux derniers mois ne se déclarant pas porteurs de handicap</i> | 31,3 | 31,3 | 27,2 | 27,2 | 26,9 | 26,9 | 14 | 14 | 10 |
| <i>Victime de harcèlement au collège au cours des deux derniers mois se déclarant porteurs de handicap</i> | 48,8 | 48,8 | 34,7 | 34,7 | 40,6 | 40,6 | 35 | 35 | 12 |

Source : enquête internationale quadriennale « La santé des élèves de 11 à 15 ans » (Organisation mondiale de la santé) et données fournies par le ministère de l'éducation nationale, qui réalise, en lien avec l'INSERM UMR 1295, l'EHESP et l'OFDT, une étude « France » suivant la même méthodologie
Classes de 3^{ème} (incluant les sections d'enseignement général et professionnel adapté - SEGPA) des établissements publics et privés sous contrat du second degré sous tutelle de l'éducation nationale, en France métropolitaine.

Des réponses doivent être également apportées aux manifestations de mal-être des élèves en situation de handicap. Une enquête (cf. tableau n° 8) montre qu'en classe de troisième, ces élèves sont moins satisfaits par la qualité de vie scolaire que les autres (en 2021, 69 % d'entre eux se déclarent satisfaits, contre 79 % des autres élèves). En outre, ils se déclarent davantage concernés par le harcèlement que les autres élèves (en 2021, 12 % contre 10 % ; l'écart étant beaucoup plus important au cours des années précédentes : 35 % contre 14 % en 2018 et 2019⁶³).

En d'autres termes, si de tels résultats sont délicats à analyser, la scolarisation des élèves en situation de handicap fait apparaître des interrogations qui traversent aujourd'hui l'institution scolaire sur sa capacité à transmettre un sentiment de bien-être collectif, au-delà de sa mission de transmission des savoirs.

⁶³ Dans l'enquête de 2018 et les enquêtes antérieures, un élève est considéré comme se déclarant porteur d'un handicap s'il déclare avoir un handicap, puis indique que celui-ci restreint sa participation. À compter de 2020, afin de disposer d'estimations plus précises pour la population d'élèves se déclarant porteurs d'un handicap, celle-ci n'est plus réduite aux élèves déclarant une restriction de participation. Cette modification se traduit par une rupture de série.

CONCLUSION

À la question évaluative « La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle la réussite scolaire et l'insertion sociale et professionnelle des ESH ? », une réponse nuancée manque de données, globalement négative est apportée.

Les analyses de la Cour des comptes montrent que même si le projet de vie et le parcours scolaire sont au cœur de la politique publique, leur mise en œuvre est plus complexe et il existe un certain nombre de ruptures possibles, qui peuvent être préjudiciables pour les enfants, entre les degrés, l'entrée dans l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Plébiscitée par les familles, la capacité à évaluer les effets de l'inclusion scolaire n'est pas avérée, faute de mesure exhaustive.

Concernant la population des élèves ayant des aménagements d'examen, seul élément connu pour comprendre les performances scolaires des élèves en situation de handicap, il s'avère que celles-ci sont moindres et surtout liées à des mécanismes inobservables dépendant du genre et de la catégorie socio-professionnelle des parents. Les élèves s'orientent de manière privilégiée vers la voie professionnelle sans qu'il soit possible de déterminer l'adéquation avec le projet de vie. En outre, il y a une proportion plus grande d'élèves qui obtienne des certificats de compétences, faute de pouvoir obtenir les diplômes nationaux.

Ce constat renforce celui relatif à l'accès aux droits : la performance des élèves en situation de handicap est potentiellement liée à des facteurs individuels remettant en question l'égalité des chances à parvenir aux mêmes niveaux d'acquis et de compétences. Il existe également un enjeu d'information des familles sur l'orientation à toutes les étapes de la scolarité afin de leur donner la capacité de construire le parcours de l'enfant.

L'accès à l'enseignement supérieur est difficile à mesurer étant donné que la définition des situations de handicap est différente. Concernant l'insertion professionnelle, il se pose l'enjeu des modifications d'accompagnement et la capacité de l'élève à s'adapter à son nouvel environnement professionnel, notamment en dehors du milieu adapté.

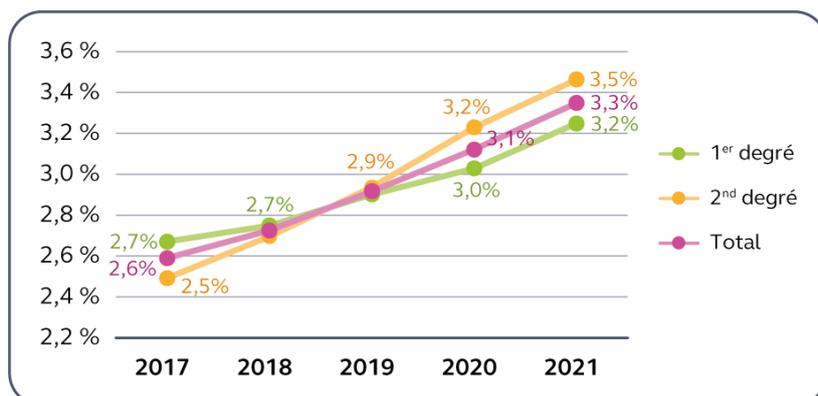
Le bien-être et le savoir-être des élèves en situation de handicap est difficile à évaluer même si les enquêtes menées par le ministère montrent des situations de harcèlement supérieures. Se pose aussi la question de la pertinence de l'adaptation des règles de vie collective.

Chapitre IV

Le système d'inclusion scolaire français peut-il être considéré comme efficient et performant ?

En moyenne, 3,3 % des élèves scolarisés en France sont en situation de handicap (cf. graphique n° 12). Depuis 2020, ce pourcentage d'élèves est plus élevé dans le second degré (3,5 % des élèves) que dans le premier degré (3,2 % des élèves).

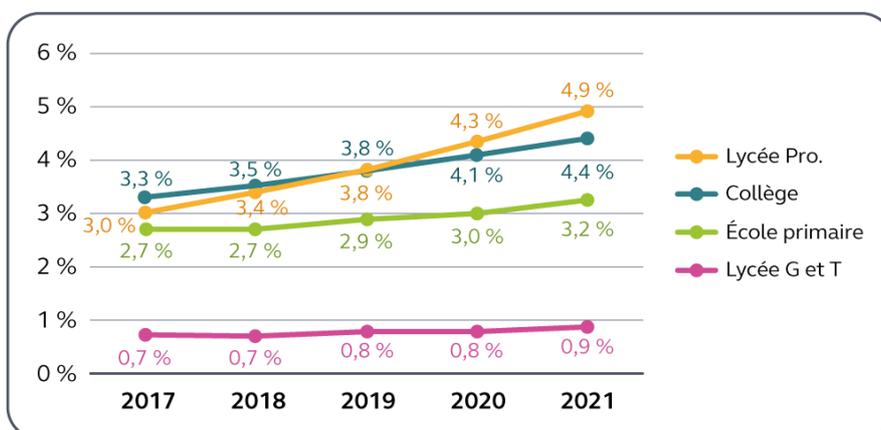
Graphique n° 12 : pourcentage d'élèves en situation de handicap dans le 1^{er} et le 2nd degrés (en %)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGESCO concernant les enseignements public et privé sous contrat

Le graphique n° 13 montre qu'au collège, 4,4 % des élèves sont en situation de handicap à la rentrée 2021. Leur proportion progresse peu en lycée général et technologique (0,9 % des élèves à la rentrée 2021, contre 0,7 % en 2017). À l'inverse, c'est en lycée professionnel que leur part est la plus élevée (4,9 % en 2021, contre 3 % en 2017).

Graphique n° 13 : proportion des élèves en situation de handicap par niveau (en %)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGESCO concernant les enseignements public et privé

La croissance des effectifs d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu scolaire dit « ordinaire » conduit à poser la question de la maîtrise de cette évolution, que ce soit en termes d'efficacité et de performance. Pour y répondre, trois éléments d'appréciation peuvent être examinés :

- l'existence d'outils adaptés de suivi et de pilotage pour mesurer les coûts et les résultats de cette politique ;
- la recherche d'un équilibre optimal entre l'accompagnement humain et l'accessibilité pédagogique, notamment en sensibilisant les intervenants éducatifs aux enjeux de leur perception du handicap ;
- la capacité du système français où coexistent des secteurs éducatif et médico-social, à faciliter les passerelles et à fluidifier leurs parcours.

I - Le ministère s'est-il donné les moyens de suivre et de mesurer les coûts et les résultats de la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap ?

La scolarisation des élèves en situation de handicap requiert, comme toute politique publique, le développement et l'exploitation d'outils pour en suivre les résultats et les coûts. Or, l'examen des données statistiques et financières disponibles fait apparaître des insuffisances notables.

A - Les lacunes en matière de suivi statistique tant des élèves que des intervenants éducatifs

Le ministère de l'éducation nationale est en capacité de produire des données annuelles sur la scolarisation des élèves en situation de handicap et les conditions de cette scolarisation. Il fonde son analyse sur trois enquêtes annuelles déclaratives et non-nominatives qui sont menées par les académies, pour le premier degré, pour le second degré et enfin pour le secteur médico-social.

Le ministère fait état, pour l'année 2022, de 436 085 élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu scolaire ordinaire (par rapport à 155 361 en 2006) et de 501 724 en incluant ceux accueillis dans les établissements spécialisés du secteur médico-sociale (par rapport à 232 312 en 2006). Il existe des séries statistiques longues permettant de prendre la mesure de la croissance de ces effectifs au fil des ans. Entre 2004 et 2020, les effectifs des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire ont augmenté de 187 %, en passant de 133 883 à 384 040 (dont 212 441 élèves scolarisés dans le premier degré et 183 619 dans le second degré)⁶⁴.

Cette augmentation témoigne d'une capacité croissante de l'institution scolaire à accueillir des élèves en situation de handicap. Mais elle peut également s'expliquer par la modification du spectre de troubles reconnus comme relevant d'une situation de handicap et à une fréquence accrue de diagnostics pour certains troubles (« Dys » ou comportementaux) qui auparavant n'étaient pas forcément détectés. Ces évolutions peuvent avoir influé sur l'élargissement des effectifs. Une

⁶⁴ MENJ-DEPP, *La scolarisation des élèves en situation de handicap*, Repères et références statistiques 2023.

analyse plus fine des données statistiques par trouble et par niveau est nécessaire pour être en capacité de prévoir l'évolution à venir des effectifs et anticiper les besoins du système scolaire pour les accueillir dans des conditions adaptées à leurs troubles (répartition et nature de l'offre).

Par ailleurs, les données statistiques dont dispose le ministère de l'éducation nationale sur les élèves en situation de handicap, restent lacunaires et inadaptées en termes de pilotage de la politique publique et d'appréciation des performances de celle-ci.

D'une part, le ministère n'est en capacité ni de suivre la trajectoire de ces élèves, ni de mesurer le temps de scolarisation réel, ni de mesurer leur performance scolaire ou leur bien-être dans le système scolaire. À ce jour, seul le double panel, constitué en 2013 et 2014 d'un échantillon représentatif né en 2001 et 2005 (cf. méthodes), donne des informations sur leur parcours scolaire depuis la mise en œuvre de la loi de 2005 sur le handicap. Néanmoins, cette méthode ne permet pas de mesurer les évolutions favorables ou défavorables des différents dispositifs mis en œuvre au cours de la période. De même, la qualité de l'information dépend du taux de réponses des familles. Pour surmonter ces difficultés, et tout en respectant le secret médical et le règlement général de protection des données (RGPD), un chantier reste à ouvrir pour mettre en place une base de données qui permette de suivre individuellement les élèves en situation de handicap.

D'autre part, alors que se sont développées les structures médico-sociales implantées en milieu scolaire (unités externalisées), les élèves concernés ne sont pas comptés dans les effectifs scolaires. En effet, ces élèves ne sont pas dotés, à ce jour, d'un identifiant individuel (Identifiant National Élève - INE). Cette lacune fait partie des actions prioritaires de la dernière conférence nationale du handicap, l'identifiant devant être étendu aux structures médico-sociales. Cette mesure permettra une vision exhaustive des effectifs accueillis à la fois en structures scolaires et médico-sociales et, en particulier, d'affiner la connaissance des trajectoires scolaires pour les élèves effectuant des aller-retours entre les différentes modalités d'accueil.

Il subsiste également un manque de visibilité sur les individus d'âge scolaire, mais qui ne sont pas scolarisés. Cette question met en lumière les limites du suivi statistique des élèves en situation de handicap au regard de l'obligation scolaire. Les investigations de terrain n'ont pas permis d'obtenir des données quantitatives sur cette situation qui concerne, sans doute, de faibles effectifs. Afin d'avoir une appréciation précise sur cette question, une piste pourrait être de croiser les bases de données nominatives du ministère de l'éducation nationale avec d'autres bases,

telles que celles des caisses d'allocations familiales ou de l'état-civil. Une question analogue se pose, au demeurant, pour les élèves en situation de handicap des familles de migrants dont il est, en l'état actuel, difficile d'avoir un suivi statistique. Toutefois, du fait de l'extrême sensibilité des données à caractère personnel susceptibles d'être traitées dans ce cadre, la conformité de ce croisement de données au règlement général sur la protection des données et à la loi informatique et libertés devrait au préalable faire l'objet d'une expertise juridique approfondie.

Enfin, le suivi et l'évaluation de la poursuite du parcours des élèves en situation de handicap dans l'enseignement supérieur, est aujourd'hui impossible. À ce titre, le ministère de l'éducation nationale, au travers de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a indiqué qu'afin de suivre ces élèves, une réflexion est engagée avec la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). Le but est d'harmoniser les pratiques en termes de suivi statistique et d'être ainsi en capacité de construire des trajectoires d'élèves. En effet, les données de l'enseignement supérieur ne recouvrent pas le même champ que celles de l'enseignement scolaire. Dans l'enseignement supérieur, les élèves en situation de handicap sont les étudiants qui se déclarent auprès de la mission handicap de leur établissement, qu'ils bénéficient ou non d'une reconnaissance de la MDPH.

Par ailleurs, des marges de progrès existent dans le décompte des intervenants éducatifs auprès des élèves en situation de handicap, faute d'une précision suffisante pour connaître leurs affectations exactes. Le ministère de l'éducation nationale a indiqué en cours d'évaluation qu'« *aujourd'hui, les effectifs en charge de la mise en œuvre de l'école inclusive sont très éclatés : rectorats, DSDEN et EPLE, pour les AESH relevant du hors titre 2. À ce stade, le ministère ne dispose pas d'une vision consolidée* ». S'agissant de l'affectation des enseignants en ULIS et en SEGPA⁶⁵, le ministère concède qu'« *il est délicat d'isoler pour les quantifier précisément les effectifs enseignants exerçant devant les élèves réalisant leur scolarité dans ces dispositifs* ». En outre, le ministère a indiqué qu'il ne connaît pas le nombre d'AESH recensés en personnes physiques intervenant dans l'enseignement privé sous contrat, parce que la grande majorité des pôles inclusifs d'accompagnement localisés sont mixtes, si bien que le service des AESH se trouve souvent partagé entre les secteurs public et privé sous contrat.

⁶⁵ À noter que tous les élèves de SEGPA ne sont pas forcément reconnus comme en situation de handicap.

En définitive, il s'avère nécessaire de renforcer et d'affiner les outils statistiques relatifs à la politique d'inclusion scolaire en milieu ordinaire afin d'en améliorer le pilotage mais aussi d'en analyser les résultats en vue de les améliorer. La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie rencontre le même enjeu concernant l'ensemble de cette politique. Son système d'information ne recouvre toujours pas l'ensemble des MDPH ce qui limite l'analyse de l'efficacité du dispositif. En outre, le dispositif *ViaTrajectoire* qui est un outil d'aide à l'orientation en structures médico-social ne permet pas encore le suivi fin des accès au milieu médico-social de manière exacte et exhaustive.

B - Le manque de suivi des résultats de la scolarisation des élèves en situation de handicap

L'effet de la scolarisation des élèves en situation de handicap sur leur réussite constitue aujourd'hui une sorte d'« angle mort » de la politique publique d'inclusion scolaire. La notion même de résultats qui dépend de la nature des situations de handicap, s'avère très large : outre les résultats mesurés lors des évaluations scolaires et des examens, ils concernent également des apprentissages moins formels, par exemple en termes de sociabilisation, de savoir-être ou de participation à la vie collective.

Interrogé sur ce point, le ministère de l'éducation nationale (DGESCO) a souligné que, l'augmentation de la part d'élèves en situation de handicap dans le second degré témoigne, d'elle-même, des effets positifs de la politique inclusive sur la scolarisation de ces élèves qui autrefois n'y auraient pas accédé en nombre aussi important. Il a toutefois reconnu qu'il n'existe pas d'outils permettant de mesurer les effets de la politique inclusive sur leur réussite éducative, ni les effets des adaptations pédagogiques dont ils bénéficient. Sur ce point, les lacunes constatées en France se trouvent quasiment dans tous les autres pays comparables.

Ainsi, de nombreuses carences existent en matière de suivi et d'évaluation des différents dispositifs et parcours proposés aux élèves en situation de handicap. Aucun élément ne permet, par exemple, de comparer les effets d'une scolarisation en classe ordinaire, par rapport à celle en établissements spécialisés relevant du secteur médico-social. Les visites d'établissements ont fait apparaître que les intervenants éducatifs sont conscients des défaillances en matière de suivi des élèves en situation de handicap et soulignent, à juste titre, que l'absence d'outils de mesure objective conduit à focaliser l'analyse sur les difficultés, en passant sous silence les réussites. Néanmoins, ce suivi doit être compatible avec le règlement général de protection des données (RGPD) et à la loi informatique et libertés.

Études d'autres pays sur les acquis scolaires des élèves en situation de handicap

Les comparaisons internationales opérées par la Cour ont montré que les lacunes constatées en France se retrouvent, peu ou prou, dans l'ensemble des pays analysés, ces derniers ne disposant ni d'outils, ni de méthodes pour apprécier les résultats de la scolarisation des élèves en situation de handicap. Selon les retours des ambassades sollicités au cours de l'évaluation, les études concernant les acquis scolaires et les compétences socio-comportementales des élèves en situation de handicap sont rares.

Des recherches⁶⁶ ont été menées en Angleterre sur les effets de l'éducation inclusive, démontrant que cette dernière a un impact positif auprès des élèves à besoins éducatifs particuliers (donc un public plus large que les élèves en situation de handicap) en matière d'alphabétisation et de numératie. En outre, elle aurait des effets académiques neutres ou positifs et un impact positif sur le développement social et émotionnel des autres élèves (une réduction des attitudes discriminatoires et une réactivité plus efficace aux besoins des autres).

Au Danemark, selon une étude⁶⁷ de 2020, l'éducation des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire permet une meilleure transition vers un enseignement ou une formation délivrant des compétences jugées importantes pour intégrer le marché du travail. Ainsi, 44 % des élèves en situation de handicap ayant commencé leur scolarité dans l'enseignement spécialisé pour ensuite bifurquer dans l'enseignement ordinaire suivent toujours un enseignement ordinaire au sein d'un lycée ou d'une école professionnelle, alors que cette proportion n'atteint que 19 % pour les élèves ayant suivi leur scolarité obligatoire entièrement dans une structure spécialisée (l'étude prend en compte les différents types de handicap afin que le résultat ne soit pas faussé).

Les lacunes constatées en matière de suivi des résultats sont à mettre en relation avec celles concernant le suivi des coûts unitaires (cf. partie IV.I.C). En effet, l'analyse de ces coûts, aujourd'hui inaccessible, permettrait d'avoir une appréciation sur l'efficacité et l'efficience des parcours et des dispositifs au sein même de l'institution scolaire. À titre d'exemple, il n'est pas possible de savoir si l'affectation d'un élève en situation de handicap dans un dispositif ULIS engendre des résultats scolaires et éducatifs à la hauteur des moyens humains et financiers mobilisés par ce type de dispositifs.

⁶⁶ <https://senpolicyresearchforum.co.uk/wp-content/uploads/Review-of-inclusion-effects-research-final-Feb-21-.pdf>

⁶⁷ Rapport de 2020 du Centre national de recherche et d'analyse pour le bien-être social.

C - Une absence de consolidation des coûts financiers et de connaissance des coûts unitaires

Interrogés sur les études d'impact liées aux lois successives relatives à l'inclusion scolaire, le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale et la DGESCO qui est pourtant directement en charge de l'impulsion de cette politique, ont déclaré ne pas avoir été associés à ces travaux préparatoires qui sont obligatoires. De même, les annonces faites dans le cadre de la dernière conférence nationale du handicap d'avril 2023 ne paraissent pas avoir fait l'objet de prévisions budgétaires en amont. En d'autres termes, la politique de l'école inclusive paraît souvent plus fondée sur l'affirmation de valeurs que sur un souci de maîtrise des financements que requiert leur mise en œuvre. Une des carences majeures réside dans l'absence d'approche exhaustive et consolidée des moyens financiers mobilisés par la scolarisation des élèves en situation de handicap.

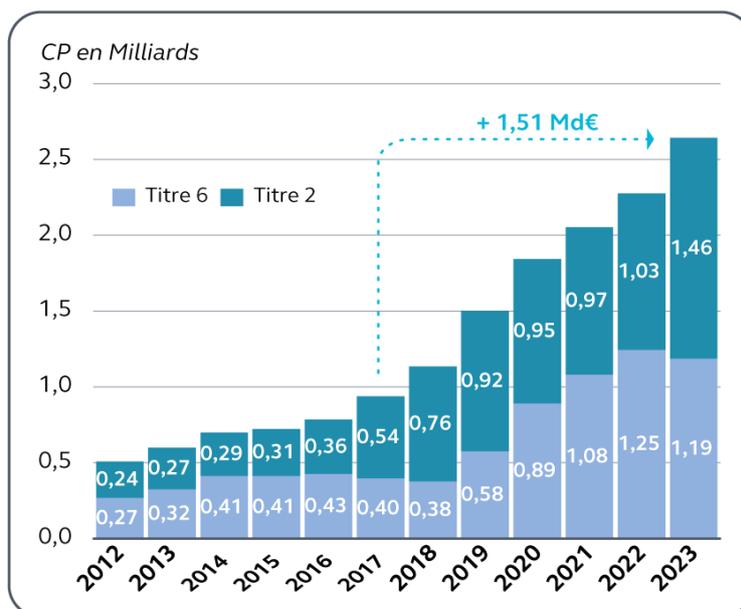
Des données budgétaires globales existent certes dans les documents de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire (MIES). Le rapport annuel de performance du programme 230 « Vie de l'élève » fait ainsi état de dépenses globales en faveur des élèves en situation de handicap à hauteur de 2,3 Md€ pour 2022⁶⁸. Ce document indique qu'à ces dépenses, il convient d'ajouter les rémunérations des enseignants spécialisés sans toutefois en préciser le montant. Selon le ministère (direction des affaires financières), le coût total constaté en 2022 s'élèverait à environ 3,7 Md€⁶⁹.

Au fil des années, les dépenses du ministère de l'éducation nationale en faveur de la scolarisation des élèves en situation de handicap ont connu une croissance soutenue (cf. graphique n° 14).

⁶⁸ En 2023, ce montant atteint 2,7 Md€ d'après les analyses budgétaires de la Cour (Note d'exécution budgétaire pour 2023 de la MIES).

⁶⁹ Chiffrage opéré par la DGESCO en fonction des programmes budgétaires relevant des compétences de cette direction.

**Graphique n° 14 : évolution de la dépense réalisée en faveur
de la scolarisation des élèves en situation de handicap
(action 3 - programme 230 en Mds €)**



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport annuel de performance de la mission MIES jusqu'en 2022

Note d'exécution budgétaire de la MIES pour 2023. Titre 2 : dépenses de personnel ; titre 3 : dépenses de fonctionnement ; titre 6 : dépenses d'intervention.

La même croissance peut être constatée pour les dépenses consacrées à la scolarisation des élèves en situation de handicap dans l'enseignement agricole. En 2022, le rapport annuel de performance du programme 143 « Enseignement technique agricole » fait état d'une dépense de 26 M€ (uniquement constituée par la rémunération des AESH⁷⁰), alors qu'elle s'élevait à seulement 7 M€ en 2017.

Au-delà de ces constats généraux, les données budgétaires dont dispose le ministère de l'éducation nationale s'avèrent lacunaires car elles ne comprennent pas l'ensemble des moyens financiers mobilisés. Le tableau n° 9 détaille les moyens consacrés en 2022 à l'inclusion des élèves en situation de handicap dans le secteur scolaire de l'éducation nationale.

⁷⁰ 981 ETP au 1^{er} septembre 2022 contre seulement 587 au 1^{er} janvier 2019.

Tableau n° 9 : moyens consacrés en 2022 à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap dans le programme 230 (en €)

| <i>Nature</i> | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|
| <i>Achats de matériels pédagogiques adaptés</i> | 19 325 985 |
| <i>Accompagnement spécialisé des ESH</i> | 1 342 255 |
| <i>Formation des AESH</i> | 732 503 |
| <i>Frais de déplacement</i> | 1 810 534 |
| <i>Gratification des stagiaires (SOPA)</i> | 409 976 |
| <i>Total dépenses fonctionnement</i> | 23 621 253 |
| <i>AESH HT2</i> | 1 218 034 846 |
| <i>CUI HT2</i> | 12 432 184 |
| <i>Subventions versées aux MDPH</i> | 336 756 |
| <i>Total dépenses d'intervention</i> | 1 230 803 786 |
| <i>AESH T2</i> | 1 035 493 894 |
| Total général | 2 289 918 933 |

Source : rapport annuel de performance de la mission MIES du programme 230

Ces montants ne prennent en compte ni les coûts indirects de gestion liés à l'école inclusive, ni les dépenses des autres financeurs de l'enseignement scolaire, dont, au premier chef, les collectivités territoriales.

Il existe certes des montants correspondant aux dépenses des collectivités territoriales dans le domaine de l'investissement bâtementaire, du transport scolaire ou des aménagements et matériels pédagogiques, ces derniers constituant des dépenses facultatives pour les collectivités. Toutefois, les masses en jeu restent imprécises, le suivi budgétaire et comptable n'étant pas suffisamment fin pour identifier les financements spécifiques des collectivités territoriales au bénéfice des élèves en situation de handicap. Or, les investigations de terrain ont fait apparaître l'implication de plusieurs collectivités, notamment dans l'aménagement des espaces pédagogiques, ce qui laisse supposer à bon droit que le coût global de la scolarisation des élèves en situation de handicap est largement supérieur à celui affiché par le seul budget du ministère de l'éducation nationale. Il est vrai, comme la direction du budget l'a souligné, que l'état actuel des systèmes comptables des collectivités territoriales ne permet pas une consolidation fiable de l'ensemble des contributions financières concernées, ce nécessaire chantier restant à engager.

Une autre question réside dans l'interprétation des dépenses consacrées à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Il s'agit certes d'un coût spécifique à cet accueil en milieu scolaire, mais il peut être interprété également comme une sorte de « surcoût », puisqu'un élève en situation de handicap engendre des coûts de fonctionnement et d'investissement au même titre que les autres élèves.

Il serait, dès lors, nécessaire que, dans une approche plus fine des moyens financiers mobilisés par la scolarisation des élèves en situation de handicap, une méthode de calcul des coûts unitaires soit mise en place. Cette démarche paraît d'autant plus impérative qu'elle permettrait d'effectuer des comparaisons, aujourd'hui impossibles, avec les coûts unitaires du secteur médico-social⁷¹, mais aussi, au sein de l'institution scolaire, entre enseignements public et privé sous contrat.

Enfin, si cette approche des coûts unitaires devait permettre de mieux quantifier l'investissement financier en faveur de la scolarisation des élèves en situation de handicap, il serait également nécessaire de la relativiser en prenant en compte les « coûts évités », c'est-à-dire les bénéfices collectifs qui découlent de cette politique publique. En effet, il faut considérer que la scolarisation des élèves en situation de handicap en école ordinaire représente un gain pour la société puisqu'elle permet la socialisation et l'acquisition de qualifications pour des jeunes dont la trajectoire personnelle et professionnelle ultérieure s'en trouvera confortée. Encore faudrait-il disposer d'instruments pour quantifier ce gain, c'est-à-dire d'outils permettant de mesurer objectivement les résultats de la scolarisation des élèves en situation de handicap.

En l'absence de telles données, il faut s'interroger sur les constantes évolutions qui sont apportées, au fil des ans, aux dispositifs de l'école inclusive : elles se traduisent par une instabilité en matière d'objectifs et par une accumulation de directives adressées aux acteurs de terrain. En cours d'évaluation, ces derniers ont exprimé leur sentiment d'un « empilement » de dispositifs, selon un rythme trop rapide pour permettre une appropriation et pour bénéficier d'un recul suffisant qui permettrait de distinguer ceux qui sont les plus adaptés aux besoins des élèves en situation de handicap.

En d'autres termes, un temps d'analyse et de stabilisation paraît indispensable pour comparer, de façon objective, les résultats et les coûts induits par les différents dispositifs et parcours existants, afin de retenir ceux qui sont les plus adaptés aux perspectives de réussite et d'épanouissement des élèves en situation de handicap.

⁷¹ Les calculs établis par la CNSA font état de coûts unitaires moyens d'environ 43 000 euros en IME pour 2022.

II - Le modèle actuel, qui repose majoritairement sur la mobilisation des moyens humains, est-il efficient et soutenable dans la durée?

Au regard de la croissance continue des moyens humains et budgétaires mobilisés par l'accompagnement des élèves en situation de handicap, des interrogations se posent sur le caractère soutenable d'une telle évolution. Renforcer l'accessibilité pédagogique constitue une alternative favorable, à la condition que les intervenants éducatifs transforment leur perception du handicap.

A - Un rééquilibrage à opérer entre l'accompagnement humain et l'accessibilité pédagogique tout en prenant en compte la diversité des besoins

La gestion des AESH constitue, à ce jour, un enjeu budgétaire pour le ministère de l'éducation nationale, en raison de l'augmentation massive et continue des effectifs concernés. Comme le montre le tableau n° 10, 76 936 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) d'AESH et d'agents contractuels en faisant fonction sont recensés en 2022, contre 41 432 en 2013, soit une augmentation de 86 % au cours de cette période.

Tableau n° 10 : évolution des effectifs des AESH et des contrats aidés (assurant les fonctions d'AESH)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>AESH T2 en ETPT</i> | 10 189 | 10 621 | 11 704 | 13 319 | 20 384 | 28 513 | 34 687 | 35 627 | 35 266 | 35 107 |
| <i>AESH HT2 en ETPT</i> | 6 100 | 6 406 | 6 585 | 6 531 | 5 851 | 6 129 | 15 704 | 32 341 | 38 439 | 41 056 |
| <i>Contrats aidés</i> | | | | | | | | | | |
| <i>moyenne ETPT*</i> | 25 143 | 38 571 | 39 977 | 42 755 | 27 212 | 21 848 | 13 468 | 1 596 | 793 | 773 |
| Total | 41 432 | 55 598 | 58 266 | 62 605 | 53 447 | 56 490 | 63 859 | 69 564 | 74 498 | 76 936 |

Source : Cour des comptes d'après les données du MENJ (données DAF à partir de 2017) et du rapport annuel de performance du programme 230

** Jusqu'en 2018, le rapport annuel de performance du programme 230 retrace uniquement le nombre de contrats aidés en moyenne annuelle. Ce nombre a été converti en ETPT sur la base d'une durée de travail hebdomadaire de 20 heures. Données non encore disponibles pour l'année 2023.*

Comme le montrent les analyses budgétaires de la Cour sur l'année 2023⁷², la hausse des effectifs d'AESH s'est poursuivie : 78 816 ETPT sont recensés en 2023, soit une croissance de 90% en l'espace d'une décennie. Une telle dynamique conduit à poser la question de sa maîtrise et de sa soutenabilité au regard des contraintes budgétaires actuelles et futures. Les AESH représentent désormais le deuxième métier de l'éducation nationale après celui d'enseignant. À titre indicatif, ils sont plus nombreux que les professeurs de lycée professionnel ou les professeurs agrégés (respectivement 66 598 et 57 821 ETPT en 2022). Il est à noter que le ministère de l'éducation nationale recense 121 980 contrats signés d'AESH et d'agents en faisant fonction. Cette donnée ne permet toutefois pas d'avoir une connaissance précise du nombre de personnes physiques concernées, un même agent pouvant être signataire de plusieurs contrats.

Si l'on raisonne en termes financiers, la masse salariale des AESH s'est accrue de 278 % entre 2013 et 2022, comme le montre le tableau n° 11. L'écart entre l'évolution des effectifs et celle des rémunérations s'explique par un changement de périmètre budgétaire, la rémunération des agents contractuels faisant fonction d'AESH étant intégralement prise en charge depuis 2019 par le budget du ministère de l'éducation nationale, contre 30 % auparavant.

Tableau n° 11 : évolution de la masse salariale des AESH et des contrats aidés (assurant les fonctions d'AESH)

| <i>En M€</i> | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>AESH T2</i> | 274,6 | 285,5 | 307,2 | 356 | 540,4 | 758,9 | 924,2 | 952,5 | 975,2 | 1 035,5 |
| <i>AESH HT2</i> | 159,7 | 165,4 | 173,8 | 176,6 | 161,1 | 185,6 | 403,3 | 868,8 | 1 057,5 | 1 218,0 |
| <i>Contrats aidés</i> | 165,9 | 274,1 | 286,1 | 307,4 | 210,7 | 207,6 | 217,6 | 12,5 | 11,8 | 12,4 |
| Total | 600 | 725 | 767 | 840 | 912 | 1 152,1 | 1 545,1 | 1 833,7 | 2 044,5 | 2 266,0 |

Source : Cour des comptes d'après les données du MENJ (données DAF à partir de 2017) et rapport annuel de performance du programme 230 - données non encore disponibles pour l'année 2023

Nota bene : La rémunération des contrats aidés est intégralement prise en charge par le MENJ depuis 2019. Auparavant, la prise en charge n'était que partielle (30 % jusqu'en 2017, 50 % en 2018).

⁷² Note d'exécution budgétaire de la MIES pour 2023.

La croissance massive des effectifs d'AESH s'explique par la hausse d'élèves en situation de handicap accueillis en milieu scolaire ordinaire, mais également par l'augmentation des prescriptions d'aides humaines effectuées par les MDPH. L'accompagnement humain apparaît aujourd'hui comme le principal levier mobilisé dans le cadre de la politique de l'école inclusive et est même devenu pour les familles une sorte de symbole de la reconnaissance de la situation de handicap. Dans le premier degré, plus de six élèves en situation de handicap sur dix bénéficient d'une aide humaine (individuelle ou mutualisée). Ils sont 43 % dans le second degré.

Face à ce besoin croissant en personnels, le ministère de l'éducation est confronté à des difficultés de recrutement, à l'origine d'une situation de couverture partielle des besoins, notamment dans les territoires les plus ruraux, et à la nécessité de renforcer la professionnalisation de ces agents. De plus, des complexités de gestion s'avèrent attachées à cette fonction, du fait notamment de la coexistence de différents contrats d'emploi (CDD, CDI) et de la persistance d'une double imputation budgétaire de leurs rémunérations⁷³.

Il paraît indispensable, dans le contexte budgétaire actuel, de s'interroger sur le caractère soutenable d'une telle hausse des effectifs d'AESH.

Les visites de terrain ont confirmé que, pour les familles, mais également pour les enseignants, celui-ci est généralement perçu comme un moyen indispensable à leurs yeux de l'accueil des élèves en situation de handicap en milieu scolaire.

Les familles privilégient, au demeurant, le recours à des AESH individualisés par rapport à des AESH mutualisés, notamment pour s'assurer de l'exécution de leurs droits⁷⁴. Les données disponibles sur le taux de couverture des prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) montrent que les plus forts scores

⁷³ Les personnels AESH peuvent être recrutés soit par l'État, soit par un établissement public local d'enseignement (EPL). Aujourd'hui, ces dépenses de personnel relèvent à la fois du titre 2 du budget de l'État mais aussi du hors titre 2, sans que les règles à l'origine de cette distinction n'apparaissent totalement claires. Cette situation devrait progressivement se clarifier avec le transfert d'ici 2025 de l'ensemble des AESH vers le titre 2. Par ailleurs, la loi n° 2022-1574 du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des AESH et des AED, permet d'attribuer un CDI à un AESH à l'issue d'un CDD de trois ans au lieu de six auparavant. À noter que le ministère chargé de l'agriculture ne semble pas envisager à ce jour de basculement intégral des effectifs AESH sur le titre 2, se limitant pour le moment aux agents en CDI.

⁷⁴ À ce titre, la question est apparue, sans qu'il soit possible de clairement en mesurer la fréquence, du recours par les familles à des AESH sous statut associatif, voire privé.

concernent, en effet, le recours à des AESH individualisés et, dans une moindre mesure, mutualisés. Si les familles sont souvent enclines à préférer un accompagnement individualisé, il n'est pas sûr que ce souhait soit optimal pour l'institution scolaire qui cherche, dans un souci d'intérêt général et de bonne gestion des moyens, à donner priorité à une mutualisation des prestations. Or, il n'existe pas, à ce jour, de référentiel permettant de justifier le recours à un accompagnement individualisé ou mutualisé.

L'évaluation a, par ailleurs, montré les effets discutables du recours massif à l'accompagnement humain, au détriment d'autres actions relevant de l'accessibilité, en particulier d'ordre pédagogique. Si la présence d'un AESH auprès d'un élève en situation de handicap peut être justifiée par les besoins de ce dernier, il peut également, à moyen terme, constituer un obstacle à la prise d'autonomie de cet élève. Cette analyse corrobore les orientations de la dernière conférence nationale du handicap d'avril 2023 qui appelle à une approche moins systématique à l'accompagnement humain des AESH et à un accent plus fort sur l'accessibilité, que ce soit en termes d'équipements pédagogiques ou de différenciation des enseignements.

Les enseignants rencontrés dans les écoles et les établissements scolaires ont souligné que cette différenciation pédagogique doit concerner certes les élèves en situation de handicap, mais constitue également une démarche favorable à l'ensemble des élèves, quels que soient leurs besoins spécifiques. Mais cette perspective, qui consiste à considérer l'école inclusive comme une sorte de « laboratoire » de pratiques pédagogiques innovantes et bénéficiant à tous les élèves, reste encore lointaine, faute de conditions préalables réunies. Les visites d'établissements ont, par exemple, fait apparaître l'insuffisance des temps d'échanges entre enseignants et AESH, la nécessité de clarifier la répartition des compétences au sein du binôme que constituent l'enseignant et l'AESH, la question des différences du rôle des AESH selon qu'ils interviennent dans le premier ou le second degré, soit autant de questions montrant les évolutions qui restent à engager pour trouver un équilibre optimal entre l'accessibilité pédagogique et l'accompagnement humain.

B - Une perception de l'inclusion scolaire en décalage avec ses objectifs et ses principes : un défi pour la mise en œuvre de la politique publique

La loi de 2005 sur le handicap avait pour objectif de transformer les perceptions explicites et implicites de l'inclusion scolaire afin que l'ensemble de la communauté éducative soit en capacité d'accueillir les élèves de manière équitable, quels que soient leurs besoins. Ce changement de perception était nécessaire pour accompagner l'évolution de la politique publique, la transformation des compétences et des pratiques et la mise en œuvre efficace de nouveaux dispositifs.

La croissance du nombre d'élèves en situation de handicap au sein des établissements a *de facto* changé la perception des situations de handicap de manière explicite. L'appréhension de la diversité des situations s'en est trouvée améliorée. Elle a dépassé la seule prise en compte des handicaps physiques (moteurs et sensoriels) dont témoignent les investissements immobiliers d'accessibilité dans les écoles et établissements scolaires. Elle a également permis de mieux prendre en compte les situations de handicap dites invisibles, c'est-à-dire l'ensemble des troubles psychiques, cognitifs ou intellectuels.

Néanmoins, l'adhésion explicite et implicite de la communauté éducative à la politique d'inclusion scolaire et la compréhension des principes qui l'animent, restent déterminantes pour que le système scolaire puisse atteindre les objectifs fixés. Il n'existe cependant pas de mesure régulière de la perception de cette politique lancée depuis 2005.

Certes, en 2016, le ministère de l'éducation nationale a lancé une enquête⁷⁵ qui concernait la perception de la scolarisation des élèves en situation de handicap auprès d'un panel d'enseignants impliqués dans la scolarisation des élèves nés en 2005. Cette étude a révélé un accueil positif des élèves en situation de handicap dans les classes ordinaires, en mettant l'accent sur le bénéfice pour ces élèves en termes d'autonomie et d'apprentissage des règles de vie collective. Elle a toutefois mis en lumière que les enseignants ressentaient un manque de formation et rencontraient des difficultés de mise en œuvre pratique de l'inclusion scolaire.

Dans le cadre de la présente évaluation, une étude en psychologie expérimentale sur les croyances et les attitudes des acteurs du système scolaire envers les élèves en situation de handicap a été menée en

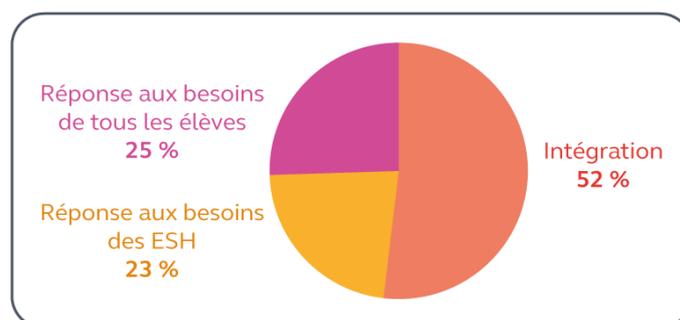
⁷⁵ Ministère de l'éducation nationale, DEPP, *Les enseignants accueillant des élèves en situation de handicap, Note d'information*, octobre 2018.

partenariat avec un groupement de chercheurs. Le but a été d'établir une première photographie en 2023 de la perception de l'école inclusive (cf. cahier analyses quantitatives) afin de dépasser les effets de discours des acteurs impliqués dans cette politique (biais de désirabilité sociale, comme les normes sociales de non-discrimination) et d'identifier certains biais implicites qui conditionnent la réponse des acteurs aux différents dispositifs d'action publique. Cette étude⁷⁶, reposant sur un test d'association implicite et un questionnaire, peut être dupliquée en vue d'être utilisée de façon régulière comme un baromètre de la compréhension des enjeux d'inclusion et un outil de sensibilisation et de formation.

Les résultats de cette étude montrent des enjeux spécifiques qu'il est indispensable de prendre en compte dans la poursuite de la politique publique d'inclusion scolaire.

D'une part, il existe une association forte au travers des croyances implicites entre les termes « handicap » et « incompetence », ce qui peut introduire un biais dans les attentes et demandes vis-à-vis des élèves en situation de handicap. Les croyances explicites associent davantage les élèves en situation de handicap à des caractéristiques sensibles (« amabilité », « gentillesse », « sympathie »), plutôt qu'à des compétences (« capacité », « intelligence »). Néanmoins, il n'est pas possible d'identifier à ce stade les mécanismes explicatifs sans un approfondissement spécifique dans le cadre d'une autre étude.

Graphique n° 15 : conceptions de l'école inclusive dans le panel de participants



Source : équipe de recherche d'après données collectées

⁷⁶ Cette étude a été envoyée à 2 084 établissements représentatifs du système scolaire français afin que les professeurs des écoles, les enseignants du secondaire, les directeurs d'école et chefs d'établissement, soit 31 592 participants potentiels. Entre les 18 octobre et 21 octobre 2023, 694 réponses exploitables ont pu être obtenues.

D'autre part, les attitudes favorables des responsables d'établissements, professeurs et enseignants envers l'éducation inclusive sont tributaires de plusieurs facteurs. En premier lieu, elles sont dépendantes de leur conception de l'éducation inclusive reposant sur des principes d'inclusion plutôt que d'intégration. Seuls 25 % des répondants (cf. graphique n° 15) ont une conception de l'école inclusive correspondant pleinement à ses principes et à sa philosophie, c'est-à-dire, une école qui vise à répondre aux besoins sociaux et académiques de tous les élèves. 52 % des répondants estiment que la politique permet uniquement d'accueillir les élèves en situation de handicap dans le système scolaire ordinaire, en répondant ainsi à une logique d'intégration. 23 % des répondants indiquent que l'école inclusive vise à répondre aux besoins sociaux et académiques des élèves en situation de handicap, ce qui constitue une approche intermédiaire d'intégration. En outre, plus la conception de l'école inclusive du répondant correspond à celle de la politique publique, plus il est favorable à sa mise en œuvre. Ce constat souligne l'enjeu de pédagogie pour expliciter les attendus de la politique publique et convaincre la communauté éducative de son bien-fondé.

Les autres facteurs qui influent sur les attitudes favorables sont :

- leurs croyances en leurs compétences professionnelles : il existe une corrélation positive entre le sentiment d'efficacité personnelle (capacité à assurer ses missions) et la mise en œuvre de l'inclusion scolaire ;
- leurs croyances en la méritocratie scolaire : plus forte est l'adhésion à l'idée de méritocratie scolaire, moindre est l'adhésion aux principes de l'éducation inclusive ;
- leurs croyances explicites sur les compétences des élèves en situation de handicap : plus les croyances sont stéréotypées (en associant davantage la compétence aux élèves qui ne sont pas en situation de handicap par rapport à ceux qui le sont), moins les attitudes sont favorables à l'égard de l'éducation inclusive (ce qui n'est pas le cas le plus fréquemment observé parmi les répondants) ;
- le niveau d'enseignement : les enseignants du second degré ont des attitudes plus positives que ceux du premier degré au sujet de l'inclusion scolaire. Cela doit être mis au regard du fait que la relation entre élèves et enseignants est très différente entre le premier et le second degrés (temps passé avec l'élève, équipe pédagogique).

L'étude n'a pas fait apparaître de différences significatives des réponses entre les secteurs public et privé sous contrat.

En définitive, il n'est pas possible de déterminer si la politique publique d'inclusion scolaire a fait évoluer la perception, les croyances et les attitudes des acteurs du système scolaire vis-à-vis des élèves en situation de handicap, faute d'éléments de comparaison entre la phase de lancement de cette politique et la période actuelle.

Néanmoins, les conclusions de l'étude démontrent qu'il existe encore des défis à relever pour mieux sensibiliser et former les acteurs à l'inclusion scolaire, et ainsi renforcer l'efficacité et l'efficience de cette politique publique. À cet égard, le rôle des équipes de direction des écoles et des établissements scolaires paraît déterminant pour faire évoluer le regard que les intervenants éducatifs portent sur les élèves en situation de handicap. Les projets d'écoles et d'établissements qui, pour l'heure, ne donnent que peu de place à ces questions, semblent constituer des leviers efficaces en vue d'une plus forte adhésion de la communauté scolaire aux valeurs et aux objectifs de l'école inclusive.

III - Le modèle français, fondé sur la coexistence de secteurs éducatif et médico-social, est-il efficace et efficient par rapport à celui d'autres pays ?

La loi de 2005 sur le handicap a conduit à changer la conception de l'école française, en demandant à celle-ci de davantage prendre en compte les besoins particuliers des élèves en situation de handicap. Toutefois, les conséquences de cette mutation ne sont pas encore tirées. La question centrale réside dans la continuité à mettre en œuvre entre secteurs scolaire et médico-social afin de mieux répondre aux besoins diversifiés de ces élèves.

A - Une politique publique d'inclusion scolaire qui oblige à une mutation de l'école française

La scolarisation des élèves en situation de handicap en milieu scolaire dit « ordinaire » a pris un tournant décisif avec la loi de 2005 sur le handicap. Depuis lors, l'affirmation s'est faite d'une école inclusive, c'est-à-dire à même d'intégrer les besoins spécifiques des élèves, confrontés notamment à des situations de handicap ou plus généralement à des formes d'altérité par rapport aux profils majoritaires.

Cette mutation est encore en cours car l'enjeu global est de passer d'un modèle éducatif fondé historiquement sur l'uniformité de l'éducation au nom d'un principe d'égalité, à un modèle davantage fondé sur l'équité, ce qui demande à l'école une capacité d'adaptation en fonction des besoins spécifiques des élèves et de compensation des inégalités qui les affectent.

Le ministère de l'éducation nationale a ainsi formulé cette transition en cours entre deux conceptions de l'école dans les termes suivants : « *Une migration conceptuelle est en cours. Au lieu de parler d'élèves en situation de handicap, l'institution évoque de plus en plus les élèves à besoins particuliers afin d'épouser tout le spectre des besoins des élèves, en deçà même d'une reconnaissance du handicap. (...) L'école inclusive invite les professeurs à s'interroger sur leur pratique et l'ensemble du système. Lorsque des réponses pédagogiques sont identifiées pour un élève, ces réponses servent aussi à d'autres. (...) L'école inclusive oblige à trouver de nouveaux chemins d'apprentissages. Quand ce chemin est identifié pour un élève, il est susceptible de pouvoir ensuite servir à tous.* »

L'encadré suivant vise à comparer les évolutions du système scolaire français avec d'autres pays en matière d'école inclusive.

Aperçu historique de la mise en place de l'école inclusive dans quelques pays européens

Dans son rapport mondial de suivi de l'éducation de 2020, l'UNESCO souligne que l'Italie a été, en 1977, le premier pays à fermer ses établissements spécialisés pour scolariser les élèves en situation de handicap dans les écoles ordinaires. L'objet des lois qui se sont succédé entre 1971 et 1992 et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a été de passer d'une approche fondée sur l'intégration des élèves en situation de handicap à un modèle d'enseignement inclusif orienté vers le développement éducatif complet de l'ensemble du groupe-classe.

En Belgique, la Fédération Wallonie-Bruxelles tend à décroiser l'enseignement ordinaire et l'enseignement spécialisé. Ainsi le dispositif de l'intégration permanente totale, mis en place en 2004, vise une augmentation de la part d'élèves scolarisés dans l'enseignement spécialisé qui poursuivent leur scolarité dans l'enseignement ordinaire moyennant la mise en place des aides nécessaires. Des « pôles territoriaux chargés de soutenir les écoles de l'enseignement ordinaire dans la mise en œuvre des aménagements raisonnables et de l'intégration permanente totale » complètent ce dispositif.

Pour ce qui concerne la Flandre, la loi du Parlement flamand du 28 juin 2002 sur l'égalité des chances en éducation donne la possibilité à

tous les élèves de s'inscrire dans l'école de leur choix. Celle-ci ne peut refuser l'inscription d'un enfant qu'après consultation des parents et des centres d'orientation. Le décret de 2014, relatif aux mesures pour les élèves à besoins spécifiques, dit « décret M », dispose que chaque élève doit être reçu dans un établissement du système ordinaire qui doit mettre en œuvre les aménagements raisonnables. Ce n'est que si ceux-ci ne peuvent pas être suffisants que l'enfant est dirigé vers l'enseignement spécialisé.

En Allemagne, le système éducatif à destination des élèves en situation de handicap a longtemps reposé sur les écoles spécialisées puisque seules les écoles primaires connaissaient des dispositifs d'écoles inclusives. Mais, depuis 2009 et la ratification par l'Allemagne de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, les Länder ont adapté leurs législations scolaires et la part d'enfants en situation de handicap fréquentant des établissements spécialisés a fortement diminué au profit de l'enseignement ordinaire.

Historiquement, le Danemark a mis en place une séparation assez nette entre l'éducation spécialisée et l'éducation ordinaire. À partir des années 1960, des critiques ont émergé et conduit, avec différentes étapes, surtout dans les années 1990 et 2000, à une transition vers une politique scolaire inclusive. Selon la « loi sur l'inclusion », entrée en vigueur en 2013, moins d'enfants devaient être scolarisés dans des programmes spécialisés en dehors des classes ordinaires, avec l'objectif de scolariser 96 % des élèves danois dans l'enseignement ordinaire en 2015, objectif abandonné en 2016.

En Angleterre, le système éducatif a érigé la scolarisation des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire comme un principe de droit seulement en 2014 (*Children and Families Act*). Les établissements scolaires organisent leurs actions sur trois notions clés : un travail en co-production, afin de faire le lien entre la communauté éducative et le monde de la santé et des soins, des « ajustements raisonnables » à mettre en place pour assurer la scolarisation des élèves en situation de handicap et la mise en place d'un *Special Education Needs Coordinator (SENCo)*, qui suit les élèves en situation de handicap, en lien avec la communauté éducative, les parents et les soignants.

Enfin, au Portugal, l'école inclusive était, jusqu'en 2018, encadrée par le décret-loi 3/2008, qui prévoyait un soutien spécialisé dans les écoles ordinaires et la création d'écoles spéciales. Le décret-loi n° 54-2018 de juillet 2018 abandonne le système de catégorisation des élèves. Son préambule décrit l'éducation inclusive comme un processus destiné à répondre à la diversité des élèves et vise à garantir que tous atteignent le même niveau à la fin de la scolarité obligatoire, « même s'ils le font en suivant des parcours d'apprentissage différenciés qui permettent à chaque élève de progresser dans le programme d'une manière qui assure sa réussite scolaire ».

Ces comparaisons internationales montrent que la France n'a pas été spécialement un précurseur dans ce processus de mutation, d'autres pays comme l'Italie ayant depuis plusieurs décennies posé le principe d'un accueil inconditionnel des élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire dit « ordinaire ».

B - Un modèle intermédiaire comparativement à d'autres pays, source des difficultés de pilotage et de coordination

Par rapport aux autres pays comparables, la France connaît une situation intermédiaire en termes d'organisation car elle présente deux principales modalités de prise en compte des élèves en situation de handicap qui coexistent : le secteur médico-social et le secteur scolaire.

Le secteur médico-social actuel résulte d'une histoire fondée largement sur l'engagement d'acteurs associatifs et du mouvement familial. Ce secteur s'est engagé dans une transformation allant, tout comme l'institution scolaire, dans le sens d'une plus grande inclusion : il vise à limiter les solutions d'hébergement à temps plein au bénéfice des accompagnements et des interventions en milieu ordinaire, à domicile ou en semi-internat. Il entend surmonter le morcellement actuel des établissements et constituer des pôles de gestion et de ressources ainsi que des services supports mieux structurés. Ces évolutions, encore en cours, peuvent constituer des leviers favorables en faveur de l'école inclusive dont les services de l'éducation nationale doivent saisir l'opportunité en renforçant leur coopération avec les agences régionales de santé (ARS).

En termes d'organisation globale, la situation française n'est pas spécifique car la coexistence d'un double secteur se retrouve dans la plupart des pays comparables. En fait, le curseur se déplace selon les pays entre une approche très médicale du handicap et l'affirmation de l'éducabilité de tout individu, quels que soient les troubles qui l'affectent. Ceci explique l'existence de modèles allant du plus inclusif à celui davantage orienté vers les structures spécialisées du champ médico-social, ces variations s'expliquant notamment par l'histoire et par des approches différentes du handicap :

- les pays dont la quasi-totalité des élèves sont scolarisés en école ordinaire : pays du Nord (Suède, Norvège, Islande) et du Sud de l'Europe (Italie, Espagne, Portugal) ;

- les pays à plus forte prévalence des écoles (Belgique, Allemagne, Pays-Bas, République tchèque, Hongrie) ou des classes spéciales (Danemark, Grèce)⁷⁷ ;
- les pays intermédiaires qui sont les plus nombreux et parmi lesquels figurent notamment la France, le Royaume-Uni et la Pologne.

Les modèles de scolarisation des élèves en situation de handicap à l'échelon européen, sur longue période

Des facteurs historiques⁷⁸ expliquent la diversité des modèles internationaux constatés en matière de scolarisation des élèves en situation de handicap. Les pays anciennement urbanisés et industrialisés d'Europe continentale (Allemagne, Belgique, Pays-Bas) ont une longue tradition d'enseignement spécialisé pour les enfants handicapés, les premières initiatives philanthropiques remontant au XVIII^{ème} siècle. Dans ces pays, de nombreux établissements spécialisés relèvent du secteur privé et sont gérés par des institutions religieuses.

À l'inverse, la faible présence d'établissements spéciaux au Sud de l'Europe (Italie, Espagne, Grèce) s'expliquerait par l'insuffisance de ressources pour mettre en place un système spécial structuré. Ces pays n'avaient pas la même tradition d'éducation spécialisée pour les enfants handicapés. En Grèce, en l'absence de structures, ces enfants restaient à la maison ou étaient dirigés vers des établissements spécialisés. Lorsqu'il a été question d'y développer leur scolarisation, il a paru plus accessible de le faire en école ordinaire, plutôt que de créer *ex nihilo* un réseau d'écoles spéciales.

Enfin, et pour mémoire, dans les pays d'Europe centrale et orientale, la tradition soviétique de la « déféctologie » expliquait pour partie la présence de l'éducation spécialisée. À l'appui de tests psychométriques et médicaux pour identifier les enfants au développement considéré « anormal » en raison de facteurs organiques qui leur étaient propres plutôt que de facteurs environnementaux, le psychologue avait pour tâche d'affecter les enfants concernés à un type d'éducation spéciale approprié.

⁷⁷ Au sens de l'UNESCO, le modèle est davantage ségrégatif quand la scolarisation est réalisée en établissements spéciaux et intégratif lorsque les ESH sont au sein des écoles dans des classes spéciales.

⁷⁸ Rapport du réseau d'experts *Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE), Education and disability/Special needs, policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU*, 2012.

Si le système français se situe entre deux modèles, l'une des difficultés auxquelles il est confronté est que la coexistence des secteurs médico-social et éducatif a abouti à une situation de cloisonnement, engendrant des difficultés récurrentes en termes de gestion des capacités d'accueil, d'orientation entre l'un ou l'autre secteurs et de coopération entre les intervenants éducatifs et les professionnels du secteur de la santé.

La mise en place des MDPH a constitué une indéniable avancée en développant une approche interdisciplinaire au sein des commissions chargées d'examiner les dossiers d'élèves en situation de handicap et de prescrire les solutions les plus adaptées aux besoins de ces derniers. Toutefois, le processus en est resté en quelque sorte au « milieu du gué ». L'un des enjeux futurs sera de trouver un modèle optimal de fonctionnement des deux secteurs qui soit fondé sur une programmation concertée des besoins en termes de capacités d'accueil, mais aussi sur une stratégie de formation et de coopération des différents intervenants du secteur médico-social ou de l'éducation.

Une piste de réforme pourrait être de revoir les procédures de décision en amont de l'affectation des élèves en situation de handicap en école ordinaire. En l'état, la politique de scolarisation obligatoire qui incombe à l'éducation nationale revient à ne pas donner une réelle marge de manœuvre au financeur et gestionnaire final, en l'occurrence l'institution scolaire, par rapport aux donneurs d'ordre, c'est-à-dire les MDPH dont les commissions décident des réponses à apporter aux besoins des élèves en situation de handicap.

Des représentants de l'éducation nationale siègent certes dans ces commissions, mais les décisions finales s'imposent à l'institution scolaire, sans que celle-ci ait la possibilité d'alerter, par exemple, sur les situations les plus difficiles, c'est-à-dire sur les cas d'élèves qui auraient dû être accueillis en structures médico-sociales, mais qui n'y sont pas, faute de places dans ces dernières ou par choix des familles⁷⁹.

⁷⁹ Le ministère de l'éducation nationale a exprimé, dans sa réponse à la Cour, ses critiques sur le dispositif actuel en notant « *un déséquilibre institutionnel dans le système avec, d'un côté des directeurs d'Instituts médicaux éducatifs (IME) qui gardent la prérogative d'inscrire les élèves dans leurs établissements et ne respectent pas toujours la notification MDPH et, d'autre part, l'école dans laquelle les élèves ont une inscription de droit. Les personnels de l'éducation nationale ne comprenant pas toujours bien que des élèves initialement dirigés dans un IME par la MDPH soient scolarisés en milieu ordinaire.* ».

À ce titre, les investigations de terrain ont fait apparaître, certes en nombres limités, des cas de scolarisation en milieu ordinaire d'élèves présentant des besoins allant au-delà des possibilités d'accueil des écoles et des établissements scolaires.

Pour résoudre de telles situations, une piste serait de donner à l'institution scolaire davantage de marges de manœuvre pour alerter les MDPH sur l'impossibilité d'accueillir en milieu ordinaire les élèves les plus en difficulté en termes d'intégration scolaire, notamment ceux confrontés à des situations de handicap complexe ou de polyhandicap auxquelles les intervenants éducatifs ne peuvent pas faire face. La direction du budget souligne qu'une telle procédure est nécessaire mais non pas suffisante, et précise qu'il conviendrait que l'éducation nationale soit à l'avenir acteur de l'identification des meilleurs moyens de compensation, et non pas les MDPH comme c'est aujourd'hui le cas.

Selon le ministère de l'éducation nationale (DGESCO), il ne s'agit pas de retirer la compétence de reconnaissance du handicap à la MDPH, mais d'affiner, en amont, le travail d'évaluation et d'augmenter les réponses à des besoins d'apprentissage. À ses yeux, le système actuel gagnerait en fluidité et en cohérence si la responsabilité de définir l'aide humaine prescrite par la MDPH était confiée à l'éducation nationale : « *Il paraît légitime de considérer que la reconnaissance du handicap relève d'une instance spécifique. En revanche, ce qui relève de l'accessibilité pédagogique pourrait être du plein ressort de l'éducation nationale* »⁸⁰. Les visites d'établissements scolaires et les ateliers participatifs en cours d'évaluation ont confirmé que les acteurs de terrain ont parfois le sentiment de ne pas avoir suffisamment de prise sur les affectations d'élèves en situation de handicap connaissant les situations les plus complexes. Pour sa part, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie estime que l'analyse de telles situations devrait incomber aux coordonnateurs des pôles d'appui à la scolarisation, dispositifs prévus par la conférence nationale du handicap de 2023 et dont la généralisation devrait intervenir à la rentrée scolaire 2027. Le ministère partage cette analyse, soulignant le rôle que devraient jouer les pôles d'appui à la scolarité (PAS) en amont des notifications des MDPH.

Une voie complémentaire d'amélioration serait de développer une approche plus souple des modalités d'accueil en école ordinaire, qui ne doivent pas être conçues de façon exclusive par rapport au secteur médico-social, mais en mettant l'accent sur leur complémentarité et leur continuité en termes de parcours proposés aux ESH.

⁸⁰ Réponse du ministère de l'éducation nationale à la Cour.

Le ministère de l'éducation nationale a, à juste titre, souligné l'accueil que constitueraient, à ses yeux, des dispositifs trop cloisonnés et trop axés sur une approche médicale, au détriment des réponses aux besoins éducatifs des élèves en situation de handicap : « *Le développement de dispositifs en fonction de troubles spécifiques revient à entrer dans une logique de places et de troubles plus que dans une réponse à des besoins adaptés à l'élève, un modèle finalement proche du médico-social. Il s'agit donc d'entrer par l'évaluation des besoins des élèves et de les faire bénéficier ou pas de dispositifs adaptés en fonction de leurs besoins* »⁸¹.

L'organisation de passerelles paraît devoir être privilégiée, en donnant la possibilité à tout élèves en situation de handicap, au cours de son parcours, d'alterner, si besoin est, une scolarisation en milieu ordinaire et en structure médico-sociale, notamment dans l'enseignement secondaire⁸², ce qui, au demeurant, requiert des possibilités d'interventions réciproques des personnels des deux secteurs, facilitées par des formations communes de ces derniers.

En d'autres termes, au-delà de la politique d'inclusion des élèves en situation de handicap en scolarité ordinaire, c'est davantage une conception large et souple de l'accueil éducatif de ces publics qui doit être visée, l'ambition d'inclusion devant être portée au-delà du seul milieu scolaire, dans une sorte de « continuum » des réponses aux besoins qui mobilisent tant les intervenants éducatifs que médico-sociaux.

⁸¹ Réponse du ministère de l'éducation nationale à la Cour.

⁸² L'entrée en IME pour le lycée est rendue notamment très difficile à cause de l'amendement Creton. Certaines agences régionales de santé ne sont pas favorables à l'accueil d'adolescents de plus de 15 ans, par crainte de bloquer une place au-delà de l'âge de la majorité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

À la question évaluative « le système d'inclusion scolaire français peut-il être considéré comme efficient et performant », une réponse globalement réservée s'impose. Le manque récurrent de données empêche de fonder une analyse objective sur la performance de la politique publique de scolarisation des élèves en situation de handicap. Les lacunes statistiques et financières restent considérables : absence de suivi de tous les jeunes en situation de handicap, impossibilité d'avoir une approche consolidée de tous les financements, en particulier ceux issus des collectivités territoriales, etc.

Certes, la croissance des effectifs d'élèves en situation de handicap accueillis en milieu scolaire ordinaire témoigne d'une réelle dynamique de l'école inclusive. Toutefois, le recours prépondérant à l'accompagnement humain engendre des dépenses massives et croissantes dont l'efficacité présente d'évidentes limites et dont la pertinence pour les élèves en situation de handicap peut être mise en question. Un accent plus fort mis sur l'accessibilité des enseignements et sur la différenciation pédagogique constitue une orientation qui devrait améliorer l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap et apporter des réponses plus adaptées à leurs besoins. Ceci nécessite, au premier chef, d'améliorer, par des actions de sensibilisation et de formation, la perception du handicap par les intervenants éducatifs et d'ainsi surmonter les obstacles à l'adhésion de ces derniers aux objectifs de l'école inclusive.

S'agissant de la pertinence du modèle français, il présente une situation intermédiaire par rapport à d'autres pays, avec la coexistence, liée à l'histoire, d'un secteur éducatif et d'un secteur médico-social. Dans l'absolu, cette configuration pourrait constituer une opportunité, puisqu'elle devrait permettre de mettre en place des solutions adaptées à la diversité des besoins éducatifs et médicaux des élèves en situation de handicap. Toutefois, la situation actuelle n'offre pas une fluidité suffisante entre les deux secteurs, la tendance restant forte de reconstituer des cloisonnements dans le cadre de dispositifs ou de structures spécialisées.

La Cour formule la recommandation suivante :

10. Mettre en place une base de données exhaustive à visée statistique (incluant le médico-social via la généralisation de l'identifiant national élève) pour suivre la scolarisation et l'insertion professionnelle de l'ensemble des élèves en situation de handicap (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère du travail, de la santé et des solidarités).

Liste des abréviations

| | |
|--------------|--|
| CA-SH..... | Certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap |
| AESH..... | Accompagnant des élèves en situation de handicap |
| AESH-co..... | Accompagnant des élèves en situation de handicap exerçant en dispositif collectif |
| AESH-i..... | Accompagnant des élèves en situation de handicap pour l'aide individuelle |
| AESH-m..... | Accompagnant des élèves en situation de handicap pour l'aide mutualisée |
| AGESH..... | Application de Gestion des Élèves en Situation de Handicap |
| ARS..... | Agence régionale de santé |
| ASE..... | Aide sociale à l'enfance |
| ASH..... | Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés |
| AVS..... | Auxiliaire de vie scolaire |
| BEP..... | Besoins éducatifs particuliers |
| CAPA-SH..... | Certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap |
| CAMSP..... | Centre d'action médico-sociale précoce |
| CANOPE..... | Réseau de création et d'accompagnement pédagogiques |
| CAPPEI..... | Certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive. Remplace le Capa-SH et le 2CA-SH depuis la rentrée scolaire 2017 |
| CDAPH..... | Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées |
| CDD..... | Contrat à durée déterminée |
| CDI..... | Contrat à durée indéterminée |
| CDPH..... | Comité des droits des personnes handicapées |
| CLIS..... | Classe pour l'inclusion scolaire |
| CFG..... | Certificat de formation générale |
| CMPP..... | Centre médico-psycho-pédagogique |
| CNED..... | Centre national d'enseignement à distance |

| | |
|---------------|---|
| CNH | Conférence nationale du handicap |
| CNSA | Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie |
| CNSEI | Comité national de suivi de l'école inclusive |
| CDSEI | Comité départemental de suivi de l'école inclusive |
| CNESCO | Centre national d'étude des systèmes scolaires |
| CRDPH | Convention relative aux droits des personnes handicapées |
| CT-ASH | Conseiller technique ASH du recteur |
| CTMEN | Comité technique du ministère de l'éducation nationale |
| DAR | Dispositif d'autorégulation pour les élèves présentant des troubles du spectre de l'autisme |
| DARES | Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques |
| DASEN | Directeur académique des services de l'éducation nationale |
| DGCS | Direction générale de la cohésion sociale |
| DEPP | Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance |
| DGESCO | Direction générale de l'enseignement scolaire |
| DGESIP | Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle |
| DIFEPH | Dispositif d'inclusion professionnelle des travailleurs handicapés |
| DITEP | ITEP fonctionnant en dispositif intégré |
| DSDEN | Direction des services départementaux de l'éducation nationale |
| E AFC | École académique de la formation continue |
| EASNIE | <i>European Agency for Special Needs and Inclusive Education</i> |
| EATT | Entreprise adaptée de travail temporaire |
| EMAS | Équipe mobile d'appui médico-social à la scolarisation des enfants en situation de handicap |
| EPE | Équipe pluridisciplinaire d'évaluation |
| EPLÉ | Établissement public local d'enseignement |
| EPLÉFPA | Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole |
| EREA | Établissement régional d'enseignement adapté |
| ERSEH | Enseignant référent pour la scolarisation des élèves en situation de handicap |
| ESAT | Établissement et service d'aide par le travail |
| ESH | Élève en situation de handicap |
| ESMS | Établissement et service médico-social |
| ESS | Équipe de suivi de la scolarisation |
| FALC | Facile à lire et à comprendre |
| FIL | Formation d'initiative locale |

| | |
|--------------|---|
| GEVA-Sco ... | Guide d'évaluation des besoins de compensation, volet scolaire |
| GIP | Groupement d'intérêt public |
| HAS..... | Haute autorité de santé |
| HPI | Haut potentiel intellectuel |
| ICD..... | <i>International Classification of Diseases</i> (nomenclature) |
| IEM | Institut d'éducation motrice |
| IEN-ASH..... | Inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'ASH |
| IGAS | Inspection générale des affaires sociales |
| IGEN | Inspection générale de l'éducation nationale |
| IGAENR..... | Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche |
| IGÉSR | Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche |
| IGF | Inspection générale des finances |
| IME | Institut médico-éducatif |
| IMP | Indemnités pour missions particulières |
| INE..... | Identifiant national élève |
| INSPE | Institut national supérieur du professorat et de l'éducation |
| INSEI | Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation inclusive (ex INSHEA, Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés) |
| ITEP | Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique |
| LPI..... | Livret de parcours inclusif, traitement de données à caractère personnel |
| LSF..... | Langue des signes française |
| MASA | Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire |
| MDA | Maison départementale de l'autonomie, label attribué par la CNSA |
| MDPH..... | Maison départementale des personnes handicapées |
| MEEF..... | Master Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation |
| MENJ | Ministère de l'éducation nationale et de la Jeunesse |
| MIES | Mission interministérielle enseignement scolaire |
| MIN..... | Module de formation d'initiative nationale |
| MOPPS | Document de mise en œuvre du projet personnalisé de scolarisation |
| NOTRe | Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République |
| PAI..... | Projet d'accueil individualisé |
| PAP | Plan d'accompagnement personnalisé, |
| RAP..... | Rapport annuel de performance |
| PEJS | Pôle d'enseignement pour les jeunes sourds, |

| | |
|--------------|--|
| PEJA | Pôle d'enseignement pour les jeunes aveugles, |
| PIAL..... | Pôle inclusif d'accompagnement localisé |
| PPRE | Programme personnalisé de réussite éducative |
| PPS..... | Projet personnalisé de scolarisation |
| PREI..... | Professeur ressource école inclusive |
| PSYEN..... | Psychologue de l'éducation nationale |
| RAP..... | Rapport annuel de performance |
| RASED | Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté |
| REP | Réseaux d'éducation prioritaire |
| RERS..... | Repères et références statistiques |
| RQTP | Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé |
| SDEI..... | Service départemental de l'école inclusive |
| SEGPA | Section d'enseignement général et professionnel adapté |
| SESSAD | Service d'éducation spéciale et de soins à domicile, intervient auprès des enfants |
| SOPA | Stage d'observation et de pratique accompagnée |
| TALIS | <i>Teaching and learning international survey</i> |
| TCC..... | Troubles de la conduite et du comportement |
| TDAH | Trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité |
| TFA | Troubles de la fonction auditive |
| TFC | Troubles des fonctions cognitives ou mentales |
| TFM | Troubles des fonctions motrices |
| TFMMI | Troubles des fonctions motrices et maladies invalidantes |
| TFV | Troubles de la fonction visuelle |
| TMA..... | Troubles multiples associés (pluri-handicap ou maladie invalidante) |
| TND | Troubles du neurodéveloppement |
| TSA..... | Troubles du spectre de l'autisme (remplace le sigle TED, Troubles envahissants du développement) |
| TSLA..... | Troubles spécifiques du langage et des apprentissages |
| UE | Unité d'enseignement |
| UEE..... | Unité d'enseignement externalisée. |
| UEEA..... | Unités d'enseignement élémentaire autisme |
| UEMA..... | Unité d'enseignement maternelle autisme |
| ULIS..... | Unité localisée pour l'inclusion scolaire |
| UNESCO..... | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |

Annexes

| | |
|--|-----|
| Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement..... | 140 |
| Annexe n° 2 : le cadre juridique de l'école inclusive | 141 |
| Annexe n° 3 : l'organisation des services de l'éducation nationale pour l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap | 143 |
| Annexe n° 4 : le parcours usagers pour les élèves et les familles | 144 |
| Annexe n° 5 : le Livret parcours inclusif (LPI) | 147 |
| Annexe n° 6 : les relations entre milieux ordinaire et médico-social | 148 |
| Annexe n° 7 : le fonctionnement des Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL)..... | 150 |
| Annexe n° 8 : détail par académie des ESH en attente d'aide humaine au 30 avril 2023 | 151 |
| Annexe n° 9 : couverture des prescriptions d'acquisitions de matériels pédagogiques adaptés en 2021 | 152 |
| Annexe n° 10 : occupation des postes spécialisés en ULIS | 156 |

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement

Le comité d'accompagnement est composé des personnalités suivantes, choisies en raison de leur implication dans la mise en œuvre de la politique d'inclusion scolaire et de leur expertise.

Institutions

Sébastien Mounié, chef du bureau de l'école inclusive, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

Bénédicte Autier, directrice de l'accès aux droits et des parcours, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Eric Déleamar, adjoint du Défenseur des droits en charge de la défense et de la promotion de l'enfant

Victoria Soriano, consultante, Agence européenne pour l'éducation adaptée et inclusive

Martine Caraglio, inspectrice générale honoraire de l'éducation, du Sport et de la Recherche

Chercheurs

Delphine Roy, chercheuse en économie, directrice du programme « santé, bien-être et autonomie », Institut des politiques publiques

Serge Ebersold, professeur en sociologie, titulaire de la chaire « accessibilité », Conservatoire national des arts et métiers

Caroline Huron, chercheuse en sciences cognitives, Institut national de la santé et de la recherche médicale, membre du Conseil scientifique de l'éducation nationale

Marie Toullec, professeur en sciences de l'éducation, Nantes université

Marie-Pierre Toubhans, maitresse de conférences à l'Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés

Personnalités qualifiées (domaine médico-social)

Stéphane Marret, professeur et chef du service pédiatrie néonatale et réanimation – neuropédiatrie au centre hospitalier universitaire de Rouen

Jacques Daniel, président du Collectif français d'appui à la demande (CFAD)

Annexe n° 2 : le cadre juridique de l'école inclusive

Depuis 2005, un corpus législatif permet de faire ressortir les principaux objectifs de la politique publique d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap (ESH) :

- La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 affirme le droit pour chacun à une scolarisation en milieu ordinaire au plus près de son domicile, à un parcours scolaire continu et adapté. Elle introduit les deux notions clés d'accessibilité et de compensation et crée les maisons départementales des personnes handicapées, guichets uniques d'accès aux droits et aux prestations ;
- La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui fixe l'objectif de réduction des écarts de réussite liés aux origines sociales, consacre pour la première fois le principe d'inclusion scolaire. Elle comporte des dispositions concernant la formation des enseignants, la coopération entre l'éducation nationale et les établissements et services médico-sociaux et la formation aux outils numériques des élèves accueillis au sein des établissements et services médico-sociaux ;
- En 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, confie la prise en charge du transport scolaire des élèves en situation de handicap aux départements ;
- Enfin, la loi du 26 juillet 2019 pour une « école de la confiance » consacre l'objectif d'assurer une scolarisation de qualité à tous les élèves de la maternelle au lycée et la prise en compte de leurs singularités et de leurs besoins éducatifs particuliers ;

Le droit français a retranscrit dans la loi les grandes orientations internationales. Sa politique d'école inclusive s'adresse à tous les apprenants ou chaque apprenant ; elle vise l'égalité des chances et favorise la diversité.

Tableau n° 12 : concepts clés sous-tendant l'éducation inclusive dans les définitions législatives ou les descriptions politiques

| <i>Politique d'éducation inclusive</i> | Nombre | Pays mentionnant les groupes respectifs |
|---|---------------|--|
| <i>Tous les apprenants, chaque apprenant, chaque enfant, chaque apprenant, chacun, chaque enfant ou apprenant, toutes les personnes, tous les enfants, tous les étudiants</i> | 18 | Allemagne, Bulgarie, Danemark, Estonie, France, Grèce, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, République tchèque, Royaume-Uni |
| <i>Égalité des chances, égalité, égalité d'accès à l'éducation</i> | 6 | République tchèque, Estonie, France, Grèce, Islande, Luxembourg |
| <i>Diversité, diversité sociale</i> | 3 | France, Lituanie, Royaume-Uni |

Source : European Agency for Special Needs and Inclusive Education

Annexe n° 3 : l'organisation des services de l'éducation nationale pour l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap

À l'échelle de l'administration centrale, le bureau de l'école inclusive⁸³, placé au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a été créé en 2019. Il est devenu l'instance ministérielle principale de pilotage, notamment chargé de l'animation du réseau des personnels d'encadrement de l'école inclusive, et joue un rôle de suivi global de la politique publique, à travers la formalisation d'enquêtes et la rédaction de ressources documentaires à destination des professionnels.

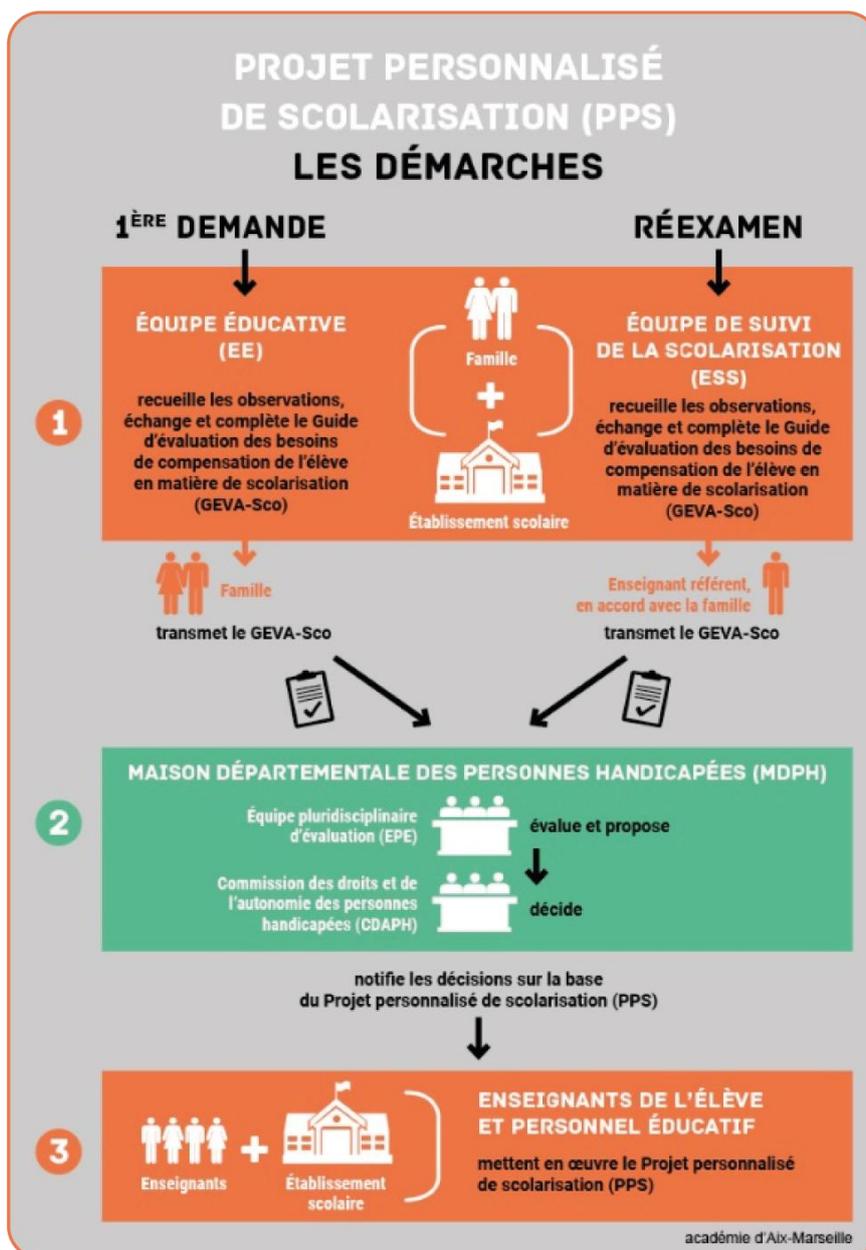
Depuis 2019, chaque académie dispose d'un conseiller technique « Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés » (CT-ASH) placé auprès du recteur et d'un service départemental école inclusive (SDEI) au sein de chaque direction départementale.

À l'échelon départemental, il existe un ou plusieurs inspecteurs de l'éducation nationale spécialisés (IEN-ASH), entourés d'une équipe de conseillers pédagogiques départementaux ASH, parfois avec des spécialisations différentes, et de personnes ressources, en général des enseignants spécialisés dans un type de troubles. Ces derniers viennent en appui des écoles et établissements du second degré du département et contribuent à la formation continue et aux jurys de certification pour les enseignants spécialisés. Dans chaque département, existe aussi une cellule d'écoute téléphonique ouverte dès la fin de l'année scolaire, et obligatoirement jusqu'aux vacances d'automne, afin d'assurer de bonnes conditions de rentrée scolaire pour les élèves en situation de handicap.

À l'échelon de la circonscription ou d'un bassin de collèges, depuis 2019, des coordonnateurs et les pilotes de pôle inclusif d'accompagnement localisé (PIAL) sont chargés d'organiser l'accompagnement humain, notamment en déployant les aides humaines auprès des élèves en fonction de leurs besoins.

⁸³ Il était précédé d'un bureau sur la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Annexe n° 4 : le parcours usagers pour les élèves et les familles



Source : Académie d'Aix-Marseille

Le dossier de première demande auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), appelé (GEVA-Sco⁸⁴), décrit de l'ensemble des « points saillants liés à la scolarisation de l'élève » : le parcours de scolarisation, les conditions actuelles de scolarisation (plans ou projets formalisés, accompagnement et soins, conditions matérielles), l'évaluation de la scolarité, l'emploi du temps actuel de l'élève (temps de scolarisation, activités périscolaires, accompagnement et soins, lieux, etc.). Il contient également une grille d'observations permettant d'évaluer l'autonomie de l'élève dans différents types d'activités (tâches et exigences générales, relation avec autrui, mobilité, manipulation, entretien personnel, communication, tâches et exigences en relation avec la scolarité).

Une fois complété et déposé auprès de la MDPH, ce dossier est instruit par une équipe pluridisciplinaire composée d'un médecin et d'autres professionnels (ergothérapeute, psychologue, travailleur social, etc.) et donne lieu à l'élaboration du projet personnalisé de scolarisation (PPS).

Une fois l'évaluation de la situation achevée par la MDPH, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)⁸⁵ se prononce ensuite sur la base du PPS et donne mission à l'enseignant référent d'assurer sa mise en œuvre concrète et l'information aux parents.

Une fois établi par la MDPH, le projet personnalisé de scolarisation dresse la liste des actions (pédagogiques, psychologiques, paramédicales) nécessaires au bon déroulement du parcours scolaire et permet également de prendre les décisions relatives à la scolarisation en matière d'orientation (ULIS, instituts médico-éducatifs, services d'éducation spéciale et de soins à domicile, etc.), de matériel pédagogique adapté et d'aide humaine. La mise en œuvre du projet personnalisé de scolarisation rédigé par l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation, doit être réalisée dans le cadre du document de « mise en œuvre du PPS » (MOPPS) réalisé par les équipes éducatives.

⁸⁴ Le dossier de demande complet se compose d'un formulaire de demande Cerfa et d'un document complémentaire d'information scolaire : le GEVAS-sco. Ce document existe sous deux formes : le GEVA-sco première demande et le GEVA-sco réexamen.

⁸⁵ La CDAPH est chargée de prendre les décisions relatives aux droits pouvant être attribués aux personnes handicapées. Elle est composée des représentants du département, des services et des établissements publics de l'État, des organismes de protection sociale, des organisations syndicales, des associations de parents d'élèves et, pour au moins un tiers de ses membres, des représentants des personnes handicapées et de leurs familles désignés par les associations représentatives, un membre du conseil départemental consultatif des personnes handicapées.

Ensuite, l'équipe de suivi de scolarisation (ESS), se réunit au moins une fois par an afin de procéder à l'évaluation du PPS projet personnalisé de scolarisation et de sa mise en œuvre. Elle a pour mission d'en faciliter la mise en place et d'en assurer le suivi sur la base des décisions prises par la MDPH. Exerçant une fonction de veille sur le déroulement du parcours scolaire de l'élève handicapé, elle peut, à ce titre, si elle le juge nécessaire, faire à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des propositions d'évolution ou de modifications du projet. Avec l'accord des parents de l'élève, et si elle le juge utile, l'ESS l'équipe de suivi peut proposer une révision de l'orientation de l'élève.

Cette équipe est composée de toutes les personnes qui concourent directement à la mise en œuvre du projet personnalisé de scolarisation de l'élève handicapé : les parents ; l'enseignant référent ; les enseignants ; le ou les accompagnant(s) d'élèves en situation de handicap (AESH) ; le chef d'établissement ou le directeur de l'établissement médico-social ; le psychologue de l'éducation nationale (PsyEN) ; les professionnels de santé (y compris ceux issus du secteur libéral) ; les professionnels des services sociaux.

Annexe n° 5 : le Livret parcours inclusif (LPI)

Conçu pour tous les professionnels qui accompagnent l'élève dans sa scolarité (professeurs et chefs d'établissement, médecins de l'éducation nationale, professionnels des MDPH...), le livret de parcours inclusif (LPI) est une application numérique qui vise à faciliter le parcours scolaire des élèves à besoins spécifiques, le suivi des aménagements mis en place et la production des divers documents destinés à formaliser l'accompagnement mis en place pour soutenir la réussite scolaire des élèves (plan d'accompagnement personnalisé, programme personnalisé de réussite éducative, projet personnalisé de scolarisation, ...). Il concerne donc les élèves en situation de handicap mais aussi les autres élèves reconnus comme « à besoins éducatifs particuliers ».

Il a pour objectif principal :

- la mise en place rapide et effective des aménagements et adaptations, dès l'identification d'un besoin éducatif particulier par l'enseignant, qui pourra s'appuyer sur une banque de données d'aménagements et d'adaptations mobilisables tout au long du parcours de l'élève en fonction de ses besoins ;
- la simplification des procédures de renseignement et d'édition des plans et projets par l'équipe pédagogique ;
- la formalisation de ces différents plans et projets permettant d'organiser, en tant que de besoin, le recours à divers aménagements en association avec les familles ;
- la circulation d'information entre l'école et la MDPH *via* une interface *ad hoc*.

Annexe n° 6 : les relations entre milieux ordinaire et médico-social

La première forme de coopération est l'accueil d'unités d'enseignement dites « externalisées » (UEE) au sein d'établissements scolaires, sous la gestion d'établissements médico-sociaux et de l'éducation nationale. Elles leur permettent d'être accueillis physiquement au sein d'une école. Cette pratique s'est développée notamment sous l'effet d'une instruction de 2016 liée à la mesure annoncée à la conférence nationale du handicap de 2014. Plus récemment, ce sont développées les UEE adaptées aux élèves polyhandicapés (UEEP). Il est à noter que le mot « externalisé » connote le dispositif comme relevant du secteur médico-social alors que la politique publique est organisée vis-à-vis de l'inclusion en milieu scolaire ordinaire.

L'enseignement catholique fait part d'une difficulté propre à ses établissements, qui ne peuvent réglementairement accueillir que des élèves inscrits en leur sein par le chef d'établissement (le fait d'être inscrit au sein d'un établissement médico-social n'étant pas suffisant). En ce sens, la création d'une unité d'enseignement dans un établissement catholique nécessite la signature de convention entre l'établissement scolaire et l'établissement ou service médico-social partenaire, comme rappelé dans les préconisations du secrétariat général à l'enseignement catholique du 13 mars 2022.

Une dynamique particulière s'est également créée concernant les troubles du spectre autistique, renforcée par la stratégie autisme 2018-2022. Les premières unités d'enseignement maternelle autisme (UEMA) ont ouvert à la rentrée 2014 pour proposer un cadre de scolarisation adapté à des élèves présentant des troubles du spectre de l'autisme ou plus largement des troubles du neurodéveloppement. L'accompagnement est assuré par un enseignant titulaire du certificat d'aptitude à l'école inclusive et des personnels du médico-social (éducateurs, psychologue...). Des temps d'inclusion en classe ordinaire peuvent être proposés en fonction des capacités de l'élève. Ces unités scolarisent 7 enfants de 3 à 6 ans. Dans le même esprit, les unités d'enseignement élémentaire autisme (UEEA) scolarisent 10 élèves afin de permettre la poursuite du parcours en école élémentaire.

Par ailleurs, dans la continuité du mouvement de « désinstitutionnalisation » à l'œuvre dans le milieu médico-social, sont apparus des dispositifs dits « mobiles » permettant à l'élève d'être scolarisé en milieu ordinaire tout en bénéficiant d'un appui médico-social.

Dans la continuité de la prise en charge des troubles du spectre autistique, les dispositifs d'autorégulation (DAR) offrent des modalités de scolarisation adaptées à dix élèves scolarisés dans leur classe de référence et qui bénéficient d'un accompagnement spécifique par des éducateurs et psychologues. Ces dispositifs sont fondés sur le principe d'autorégulation afin de favoriser l'autonomie des élèves. L'ensemble des intervenants est accompagné régulièrement par un professionnel pour analyser les pratiques selon un principe de supervision. La mise en place de ces DAR peut être aussi l'occasion de l'aménagement d'une pièce adaptée pour diminuer les sollicitations sensorielles afin de répondre aux besoins des enfants ayant un trouble du spectre autistique. Dans ce cadre, l'autorégulation constitue un ensemble de procédures d'ajustement volontaire de l'élève visant à rechercher progressivement l'autonomie. Concrètement, l'élève suit les enseignements de manière ordinaire dans le cadre d'une vie scolaire classique, mais il a la capacité, en fonction de ses besoins, de sortir de la classe et d'être pris en charge par l'équipe médico-sociale ou d'avoir accès à l'espace *ad hoc*, sans bénéficier d'un accompagnant.

Les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) sont des services médico-sociaux qui apportent un soutien pluridisciplinaire (psychologues, médecins, aides médico-pédagogiques) aux élèves en situation de handicap. Les SESSAD peuvent intervenir au domicile de l'élève et au sein des établissements scolaires. La création des équipes mobiles d'appui à la scolarisation (EMAS) permet également la constitution d'équipes pluridisciplinaires pour les situations complexes. Le comité interministériel du handicap de mai 2024 a annoncé la création de « SESSAD Ecole » afin « d'expérimenter le regroupement de plusieurs dispositifs d'accompagnement pour enfants en situation de handicap au sein d'un établissement scolaire afin de conjuguer réponses scolaires et réponses médico-sociales ». En outre, l'intervention de personnels médico-sociaux sera facilitée dans les murs des établissements par voie réglementaire et dix projets d'intégration d'établissements et services sociaux et médico-sociaux au sein des établissements seront expérimentés à la rentrée scolaire 2024.

Les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) amorcent également une transformation de leur mode de fonctionnement en dispositifs. Cette évolution a pour but de faciliter les parcours des enfants et des jeunes entre les différentes modalités d'accompagnement, de limiter les recours à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et de permettre ainsi une meilleure adaptation à leurs besoins.

L'implantation des dispositifs est décidée conjointement par l'autorité académique, la collectivité territoriale et l'agence régionale de santé. Les capacités de ces dispositifs étant limitées, l'enjeu de l'attribution des places est important, notamment pour éviter les files d'attente et permettre un accès sur l'ensemble du parcours scolaire ce qui n'est pas toujours le cas.

Annexe n° 7 : le fonctionnement des Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL)

Le PIAL peut s'organiser selon trois modalités : à l'échelle du premier degré, à celle du second degré ou en inter-degré. Les PIAL peuvent également rassembler des établissements publics et privés sous contrat. À la rentrée scolaire 2022, 4 089 PIAL sont identifiés dans le cadre de l'enquête de rentrée de la direction générale de l'enseignement scolaire.

Le pilote du PIAL a pour mission la gestion du ou des PIAL au plus près du terrain. Il est informé de toute modification concernant les AESH du PIAL, notamment de leur emploi du temps. Il évalue leur activité professionnelle, ainsi que la qualité du service de l'école inclusive au sein des établissements et écoles du PIAL en lien avec le coordonnateur (cf. *supra*) ainsi que les directeurs d'école et les chefs d'établissement le cas échéant. Il s'agit de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) pour un PIAL premier degré, d'un chef d'établissement pour le second degré et l'un ou l'autre pour un PIAL inter-degré.

Chaque pilote de PIAL désigne un coordonnateur chargé à ses côtés de l'organisation et du suivi de la qualité de l'accompagnement humain dans la circonscription ou dans l'établissement. Dans le premier degré, le coordonnateur de PIAL est un directeur d'école qui peut être déchargé d'un quart de temps ou bénéficier d'indemnités pour mission particulière (IMP) quand le nombre d'élèves suivis est réduit. Dans le second degré, le coordonnateur est un membre de l'équipe pédagogique qui bénéficie d'IMP en fonction du nombre d'AESH. En ce qui concerne le PIAL inter-degré, le coordonnateur peut être choisi par l'inspecteur de l'éducation nationale ou par le chef d'établissement.

Depuis la rentrée 2021, les PIAL bénéficient du déploiement d'AESH référents qui contribuent à mieux accompagner ces derniers, en permettant à un pair expérimenté de leur apporter aide et soutien dans leur pratique. Des services académiques de gestion propres aux AESH ont également été créés en tant qu'organe de régulation des moyens attribués aux PIAL et de supervision des ressources et des affectations des AESH.

Annexe n° 8 : détail par académie des ESH en attente d'aide humaine au 30 avril 2023

**Tableau n° 13 : répartition des élèves ayant une notification
d'accompagnement entre ceux en disposant et ceux en attente
au 30 avril 2023 (en nombre et en %)**

| Académies | Total notifications | Dont élèves accompagnés | Dont élèves en attente | |
|-----------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------|
| Aix-Marseille | 20 413 | 19 250 | 1 163 | 5,7% |
| Amiens | 8 902 | 8 221 | 681 | 7,6% |
| Besançon | 3 040 | 2 983 | 57 | 1,9% |
| Bordeaux | 15 138 | 14 598 | 540 | 3,6% |
| Clermont-Ferrand | 4 362 | 4 146 | 216 | 5,0% |
| Corse | 786 | 775 | 11 | 1,4% |
| Créteil | 22 224 | 17 496 | 4 728 | 21,3% |
| Dijon | 5 435 | 5 131 | 304 | 5,6% |
| Grenoble | 18 231 | 16 415 | 1 816 | 10,0% |
| Guadeloupe | 1 456 | 1 397 | 59 | 4,1% |
| Guyane | 1 138 | 1 018 | 120 | 10,5% |
| Lille | 25 070 | 24 357 | 713 | 2,8% |
| Limoges | 3 166 | 3 061 | 105 | 3,3% |
| Lyon | 19 610 | 18 970 | 640 | 3,3% |
| Martinique | 1 782 | 1 606 | 176 | 9,9% |
| Mayotte | 386 | 352 | 34 | 8,8% |
| Montpellier | 17 365 | 16 948 | 417 | 2,4% |
| Nancy-Metz | 9 559 | 9 386 | 173 | 1,8% |
| Nantes | 14 137 | 12 541 | 1 596 | 11,3% |
| Nice | 8 710 | 7 793 | 917 | 10,5% |
| Normandie | 13 578 | 12 475 | 1 103 | 8,1% |
| Orléans-Tours | 8 266 | 7 219 | 1 047 | 12,7% |
| Paris | 9 975 | 9 520 | 455 | 4,6% |
| Poitiers | 6 211 | 5 960 | 251 | 4,0% |
| Reims | 4 961 | 4 644 | 317 | 6,4% |
| Rennes | 14 469 | 12 666 | 1 803 | 12,5% |
| Réunion | 5 338 | 4 358 | 980 | 18,4% |
| Strasbourg | 5 909 | 5 152 | 757 | 12,8% |
| Toulouse | 21 099 | 20 012 | 1 087 | 5,2% |
| Versailles | 22 086 | 19 349 | 2 737 | 12,4% |
| St-Pierre-et-Miquelon | 36 | 34 | 2 | 5,6% |
| Wallis-et-Futuna | 24 | 24 | 0 | 0,0% |
| Total | 312 862 | 287 857 | 25 005 | 8,0% |

Source : Cour des comptes d'après l'enquête de la DGESCO
Champ : enseignements public et privé des premier et second degrés.

Annexe n° 9 : couverture des prescriptions d'acquisitions de matériels pédagogiques adaptés en 2021

**Tableau n° 14 : prescriptions et bénéficiaires (en nombre d'élèves)
de matériel pédagogique adapté et taux de couverture (en %)
par académie**

| Départements | Prescriptions | Bénéficiaires | Taux de couverture |
|-------------------------|---------------|---------------|--------------------|
| Ain | 401 | 251 | 63 |
| Aisne | 964 | 662 | 69 |
| Allier | 163 | 148 | 91 |
| Alpes-de-Haute-Provence | 239 | 159 | 67 |
| Alpes-Maritimes | 863 | 546 | 63 |
| Ardèche | 313 | 180 | 58 |
| Ardennes | 327 | 296 | 91 |
| Ariège | 94 | 56 | 60 |
| Aube | 240 | 185 | 77 |
| Aude | 540 | 394 | 73 |
| Aveyron | 352 | 262 | 74 |
| Bas-Rhin | 702 | 548 | 78 |
| Bouches-du-Rhône | 3 291 | 1 722 | 52 |
| Calvados | 723 | 613 | 85 |
| Cantal | 190 | 178 | 94 |
| Charente | 299 | 202 | 68 |
| Charente-Maritime | 868 | 740 | 85 |
| Cher | 151 | 138 | 91 |
| Corrèze | 138 | 70 | 51 |
| Corse-du-sud | 98 | 83 | 85 |
| Côte d'Or | 137 | 112 | 82 |
| Côtes d'Armor | 888 | 795 | 90 |
| Creuse | 71 | 18 | 25 |
| Deux-Sèvres | 544 | 503 | 92 |
| Dordogne | 318 | 224 | 70 |

| Départements | Prescriptions | Bénéficiaires | Taux de couverture |
|------------------|---------------|---------------|--------------------|
| Doubs | 290 | 172 | 59 |
| Drôme | 830 | 482 | 58 |
| Essonne | 1 000 | 623 | 62 |
| Eure | 401 | 246 | 61 |
| Eure-et-Loir | 274 | 203 | 74 |
| Finistère | 915 | 426 | 47 |
| Gard | 832 | 706 | 85 |
| Gers | 233 | 84 | 36 |
| Gironde | 856 | 279 | 33 |
| Guadeloupe | 282 | 204 | 72 |
| Guyane | 132 | 90 | 68 |
| Haute Savoie | 808 | 536 | 66 |
| Haute-Corse | 75 | 51 | 68 |
| Haute-Garonne | 1 725 | 331 | 19 |
| Haute-Loire | 210 | 164 | 78 |
| Haute-Marne | 112 | 101 | 90 |
| Hauts-Alpes | 211 | 189 | 90 |
| Haute-Saone | 110 | 19 | 17 |
| Hauts-Pyrenees | 302 | 199 | 66 |
| Haute-Vienne | 155 | 41 | 26 |
| Haut-Rhin | 150 | 39 | 26 |
| Hauts-de-Seine | 225 | 6 | 3 |
| Hérault | 2 854 | 2 301 | 81 |
| Ille-et-Vilaine | 1 072 | 974 | 91 |
| Indre | 236 | 215 | 91 |
| Indre-et-Loire | 280 | 217 | 78 |
| Isère | 630 | 368 | 58 |
| Jura | 295 | 187 | 63 |
| Landes | 323 | 133 | 41 |
| Loire | 585 | 467 | 80 |
| Loire-Atlantique | 901 | 719 | 80 |

| Départements | Prescriptions | Bénéficiaires | Taux de couverture |
|----------------------|---------------|---------------|--------------------|
| Loiret | 172 | 129 | 75 |
| Loir-et-Cher | 216 | 158 | 73 |
| Lot | 157 | 72 | 46 |
| Lot-et-garonne | 181 | 73 | 40 |
| Lozère | 161 | 146 | 91 |
| Maine-et-Loire | 611 | 488 | 80 |
| Manche | 283 | 271 | 96 |
| Marne | 717 | 563 | 79 |
| Martinique | 256 | 216 | 84 |
| Mayenne | 252 | 183 | 73 |
| Mayotte | 34 | 13 | 38 |
| Meurthe-et-Moselle | 286 | 248 | 87 |
| Meuse | 142 | 112 | 79 |
| Morbihan | 733 | 710 | 97 |
| Moselle | 753 | 605 | 80 |
| Nièvre | 213 | 153 | 72 |
| Nord | 4 022 | 3 355 | 83 |
| Oise | 683 | 540 | 79 |
| Orne | 196 | 175 | 89 |
| Paris | 1 126 | 877 | 78 |
| Pas-de-calais | 3 233 | 2 815 | 87 |
| Puy-de-Dôme | 792 | 677 | 85 |
| Pyrénées-Atlantiques | 530 | 330 | 62 |
| Pyrénées-Orientales | 520 | 487 | 94 |
| Réunion | 749 | 558 | 74 |
| Rhône | 2 731 | 1 596 | 58 |
| Saone-et-Loire | 404 | 317 | 78 |
| Sarthe | 242 | 135 | 56 |
| Savoie | 368 | 161 | 44 |
| Seine Maritime | 664 | 419 | 63 |
| Seine-et-Marne | 1 515 | 88 | 6 |

| Départements | Prescriptions | Bénéficiaires | Taux de couverture |
|-----------------------|---------------|---------------|--------------------|
| Seine-Saint-Denis | 287 | 149 | 52 |
| Somme | 311 | 179 | 58 |
| Tarn | 348 | 218 | 63 |
| Tarn-et-Garonne | 425 | 221 | 52 |
| Territoire de Belfort | 122 | 72 | 59 |
| Val-de-Marne | 770 | 510 | 66 |
| Val-d'Oise | 395 | 48 | 12 |
| Var | 691 | 392 | 57 |
| Vaucluse | 805 | 631 | 78 |
| Vendée | 440 | 295 | 67 |
| Vienne | 357 | 303 | 85 |
| Vosges | 180 | 59 | 33 |
| Yonne | 204 | 182 | 89 |
| Yvelines | 1 200 | 960 | 80 |
| Total général | 59 695 | 40 746 | 68 |

Sources : MENJ

Annexe n° 10 : occupation des postes spécialisés en ULIS

**Tableau n° 15 : occupation des postes spécialisés en ULIS
par des enseignants spécialisés ou en cours de spécialisation
à la rentrée 2022 (en %)**

| <i>Départements</i> | ULIS école | ULIS 2 nd degré |
|-------------------------|------------|----------------------------|
| Ain | 67 | 71 |
| Aisne | 61 | 76 |
| Allier | 68 | 89 |
| Alpes-de-Haute-Provence | 92 | 85 |
| Alpes-Maritimes | 80 | 80 |
| Ardèche | 68 | 79 |
| Ardennes | 64 | 91 |
| Ariège | 67 | 78 |
| Aube | 100 | 83 |
| Aude | 75 | 100 |
| Aveyron | 69 | 81 |
| Bas-Rhin | 76 | 84 |
| Bouches-du-Rhône | 61 | 72 |
| Calvados | 51 | 65 |
| Cantal | 85 | 93 |
| Charente | 69 | 62 |
| Charente-Maritime | 64 | 94 |
| Cher | 72 | 67 |
| Corrèze | 53 | 87 |
| Côte d'Or | 55 | 74 |
| Côtes d'Armor | 67 | 71 |
| Creuse | 36 | 67 |
| Dordogne | 72 | 100 |
| Doubs | 73 | 79 |
| Drôme | 87 | 85 |
| Eure | 52 | 68 |

| <i>Départements</i> | ULIS école | ULIS 2nd degré |
|---------------------|-------------------|----------------------------------|
| Eure-et-Loir | 64 | 72 |
| Finistère | 6 | 86 |
| Gard | 61 | 72 |
| Haute-Garonne | 49 | 63 |
| Gers | 71 | 100 |
| Gironde | 67 | 83 |
| Hérault | 80 | 80 |
| Ille-et-Vilaine | 72 | 80 |
| Indre | 68 | 76 |
| Indre-et-Loire | 68 | 93 |
| Isère | 80 | 79 |
| Jura | 74 | 90 |
| Landes | 67 | 82 |
| Loir-et-Cher | 50 | 69 |
| Loire | 61 | 95 |
| Haute-Loire | 59 | 88 |
| Loire-Atlantique | 65 | 84 |
| Loiret | 42 | 56 |
| Lot | 46 | 86 |
| Lot-et-Garonne | 74 | 75 |
| Lozère | 75 | 78 |
| Maine-et-Loire | 71 | 77 |
| Manche | 52 | 68 |
| Marne | 52 | 67 |
| Haute-Marne | 72 | 77 |
| Mayenne | 53 | 60 |
| Meurthe-et-Moselle | 61 | 61 |
| Meuse | 95 | 76 |
| Morbihan | 60 | 69 |
| Moselle | 43 | 51 |
| Nièvre | 81 | 96 |
| Nord | 74 | 71 |

| <i>Départements</i> | ULIS école | ULIS 2nd degré |
|-----------------------|-------------------|----------------------------------|
| Oise | 66 | 71 |
| Orne | 50 | 68 |
| Pas-de-calais | 81 | 82 |
| Puy-de-Dôme | 76 | 83 |
| Pyrénées-Atlantiques | 66 | 83 |
| Hautes-Pyrénées | 71 | 81 |
| Pyrénées-Orientales | 64 | 91 |
| Bas-Rhin | 53 | 76 |
| Haut-Rhin | 40 | 75 |
| Rhône | 59 | 62 |
| Haute-Saone | 60 | 100 |
| Saone-et-Loire | 78 | 79 |
| Sarthe | 87 | 77 |
| Savoie | 82 | 86 |
| Haute Savoie | 57 | 73 |
| Paris | 64 | 44 |
| Seine Maritime | 66 | 73 |
| Seine-et-Marne | 59 | 63 |
| Yvelines | 70 | 76 |
| Deux-Sèvres | 86 | 100 |
| Somme | 64 | 75 |
| Tarn | 78 | 93 |
| Tarn-et-Garonne | 88 | 97 |
| Var | 68 | 89 |
| Vaucluse | 62 | 74 |
| Vendée | 80 | 71 |
| Vienne | 71 | 93 |
| Haute-Vienne | 74 | 100 |
| Vosges | 85 | 94 |
| Yonne | 52 | 58 |
| Territoire de Belfort | 64 | 77 |
| Essonne | 32 | 77 |

| <i>Départements</i> | ULIS école | ULIS 2nd degré |
|----------------------|-------------------|----------------------------------|
| Hauts-de-Seine | 63 | 62 |
| Seine-Saint-Denis | 54 | 60 |
| Val-de-Marne | 54 | 74 |
| Val-d'Oise | 59 | 79 |
| Corse-du-sud | 85 | 100 |
| Haute-Corse | 50 | 70 |
| Guadeloupe | 78 | 96 |
| Martinique | 90 | 100 |
| Guyane | 66 | 62 |
| Réunion | 56 | 66 |
| Mayotte | 21 | 34 |
| Total général | 64 | 75 |

Source : Cour des comptes d'après données du ministère (DGESCO)

Champ : Enseignement public et privé sous contrat.