

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# L'INCLUSION SCOLAIRE DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Synthèse

Septembre 2024

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.**

# Sommaire

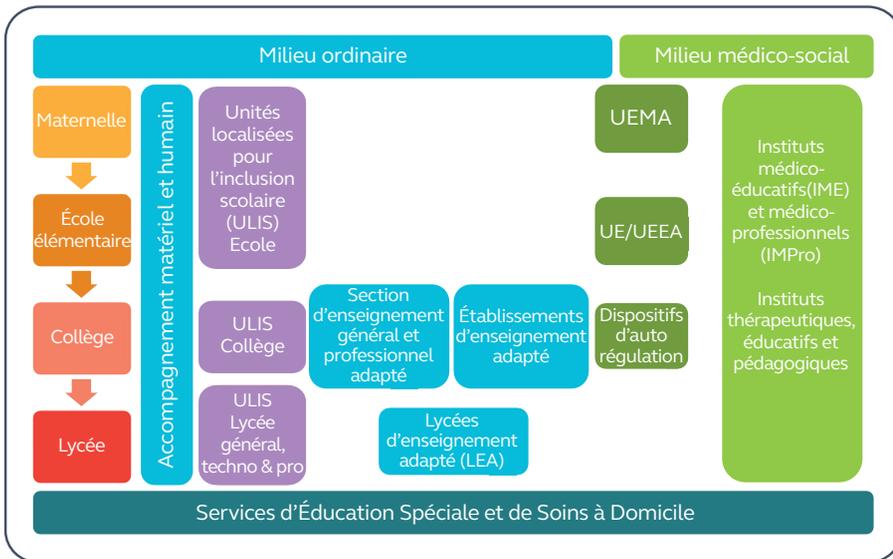
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Améliorer la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique publique.....	<b>7</b>
<b>2</b> Améliorer l'usage des outils d'accessibilité et de compensation .....	<b>9</b>
<b>3</b> Renforcer la gestion des moyens humains consacrés à l'inclusion scolaire .....	<b>11</b>
<b>4</b> Faciliter le parcours des élèves et de leurs familles .....	<b>13</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>17</b>



# Introduction

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.

## Les différents types de scolarisation possibles



Source : Cour des comptes

UEMA : Unité d'enseignement maternelle autisme

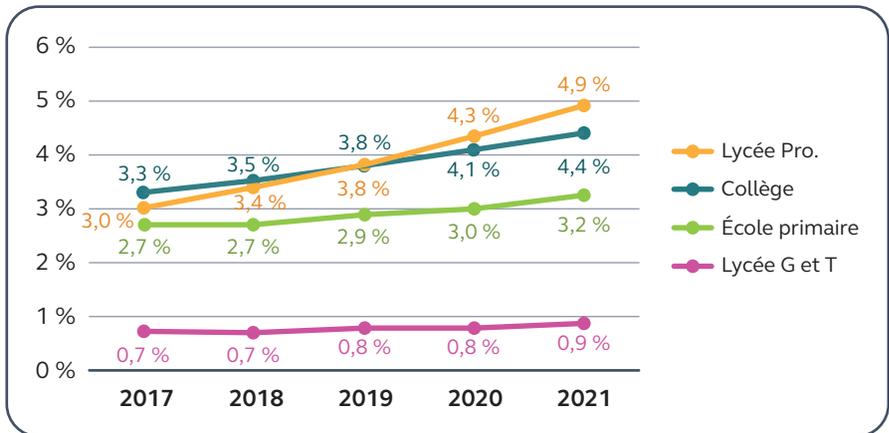
UE : Unité d'enseignement – UEEA : Unités d'enseignement élémentaire autisme

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.

# Introduction

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

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 :

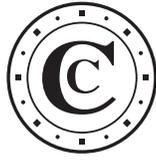
Le système scolaire s'est-il transformé afin de répondre à l'objectif d'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ?

La politique nationale d'inclusion scolaire permet-elle de couvrir l'ensemble des besoins des élèves 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 et des autres élèves ?

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.



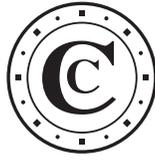
# 1 Améliorer la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique publique

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.





## 2 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.

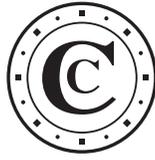
La compensation désigne le droit, pour une personne en situation de handicap, de bénéficier de toute mesure individuelle susceptible de garantir l'égalité de ses droits et l'équité de ses chances. Appliqué à l'inclusion scolaire et selon la nature des situations de handicap, ce principe se traduit par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

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

---

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.

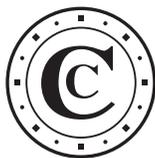


## 3 Renforcer la gestion des moyens humains consacrés à l'inclusion scolaire

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.





## 4 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.

# Faciliter le parcours des élèves et de leurs familles

---

## 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.

# Faciliter le parcours des élèves et de leurs familles

## 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.



# 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*).

# Recommandations

## **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*).