

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

LES GROUPES DÉPARTEMENTAUX HANDISCOL' EN 2001

MISE EN PLACE ET FONCTIONNEMENT

*Rapport à Monsieur le Ministre
de l'Éducation nationale*

*à Monsieur le Ministre délégué
à l'Enseignement professionnel*

Rapporteurs : Bernard GOSSOT
Claude MOLLO

Ont participé à cette étude : Roger BAMBUCK, Catherine BIZOT, Marie Thérèse CÉARD, Jean-Yves CHATEAU, Philippe DUBREUIL, Joël GOYHENEIX, Régine JULIEN, Guy MALVEZIN, Yveline RAVARY, Jean-Pierre WEILL

Février 2002

SOMMAIRE

Introduction	6
Synthèse de la première phase de l'étude	7
L'installation et le fonctionnement des groupes Handiscol'	7
Les missions des groupes départementaux Handiscol'	7
État de la réalisation des 20 mesures	9
Conclusion de la première phase de l'étude	10
Méthodologie de la seconde partie de l'étude	10
Chapitre I	
L'exploitation des données recueillies	12
Conditions d'installation des groupes Handiscol'	12
Les associations de parents d'enfants handicapés ont constitué une aide substantielle et appréciée	12
Le contexte historique local a été déterminant	12
Une habitude ancienne de collaboration entre les partenaires a été un facteur favorable	13
Handiscol' a pu sembler concurrent d'autres instances ou d'autres dispositifs	14
Le cadre juridique et institutionnel n'a pas joué de rôle décisif	14
La constitution des groupes Handiscol'	16
Pour la désignation des membres, l'équilibre entre efficacité et représentativité a été difficile à trouver	16
Les modalités de désignation des membres influent sur le profil des groupes et sur leur fonctionnement	17
La participation des collectivités territoriales n'est pas acquise	17
Modalités de fonctionnement des groupes Handiscol'	18
Les modes de fonctionnement ne sont pas encore opérationnels	18
L'outil de pilotage reste à améliorer	19
Réalisation des missions	21

Le texte réglementaire assigne neuf missions aux groupes Handiscol'	21
L'analyse quantitative montre la difficulté à se saisir de toutes les missions	22
La réalisation d'un état des lieux constitue la mission prioritaire des groupes Handiscol'	22
Six des neuf missions assignées sont peu prises en compte	23
La réalisation des missions passe souvent par la constitution de groupes de travail ou de commissions	23
Certaines missions n'appartiennent pas en propre aux groupes Handiscol'	24
Identification du groupe départemental Handiscol'	25
Le groupe Handiscol' a suscité de nombreuses inquiétudes	25
Impacts et apports du groupe Handiscol'	26
Handiscol' apparaît comme une institution nécessaire, mais dont les apports ne sont pas toujours perçus	26
Une fois les méfiances dissipées, l'impact d'Handiscol' sera sans doute plus lisible	27
La dimension supra-départementale	28
Une coordination académique est invoquée comme facteur d'équilibre entre les départements	28
Une réflexion et un pilotage académiques sont nécessaires à une véritable information et formation des personnels à la problématique de l'intégration	29
Les formes que pourrait prendre une coordination académique	30
Chapitre II	
Conclusions et recommandations	32
Le groupe Handiscol' est-il en position pour définir et promouvoir une politique départementale de l'intégration scolaire ?	32
Le groupe Handiscol' n'est pas clairement identifié	32
Le difficile équilibre entre efficacité et représentativité est générateur d'insatisfaction	33
Les groupes Handiscol' en sont à rechercher encore un mode de fonctionnement	34
Les missions dévolues aux groupes Handiscol' sont inégalement et partiellement réalisées	34
Le groupe Handiscol' est-il un lieu de concertation ?	35
Le groupe Handiscol' est un lieu d'échange et de dialogue	35
Le groupe Handiscol' permet l'harmonisation entre les différents partenaires quand ils sont présents	35
Le groupe Handiscol' n'est pas encore un lieu de réflexion stratégique et prospective	36

Le groupe Handiscol' apporte-t-il une plus-value quantitative et qualitative à l'intégration scolaire ?	36
L'intégration scolaire des jeunes handicapés n'a pas progressé	36
Une dimension supra-départementale est souhaitée	37
Recommandations	38
Pour trouver sa légitimité, le groupe Handiscol' doit être officialisé par un arrêté préfectoral	38
Certaines modalités de représentation et de fonctionnement demandent à être précisées	38
Les missions du groupe Handiscol' méritent d'être limitées et mieux identifiées	39
Des responsabilités plus affirmées doivent être conférées au groupe Handiscol'	39
Une dimension supra-départementale paraît pertinente	40

Introduction

Depuis plus d'un quart de siècle, la France est engagée dans une politique d'intégration des personnes handicapées au sein de la société. La loi d'orientation du 30 juin 1975 définit, dans son article premier, les droits qui leur sont attribués et qui leur permettent de mettre pleinement en pratique leur citoyenneté, droits qui constituent une obligation nationale. Les différents textes d'application publiés ont visé à concrétiser ce mouvement d'ouverture humaine et sociale, notamment les décrets et circulaires relatifs à la réforme des annexes XXIV qui organisent les établissements spécialisés, et qui ont permis un développement des moyens médico-sociaux au service de l'intégration scolaire.

Tout cet encadrement juridique et institutionnel aurait dû favoriser largement la mise en œuvre du processus d'intégration. Cependant, après une période relativement active au cours de la décennie 80-90, ce mouvement semble marquer le pas et ce, malgré la volonté de certains responsables institutionnels, de mouvements associatifs et surtout des parents. La France ne paraît pas faire partie des pays les plus dynamiques dans ce domaine ; au contraire, elle semblerait accuser un certain retard. En 1998, les ministres concernés ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale de l'éducation nationale d'effectuer une étude conjointe, de produire un rapport sur l'état des lieux de l'intégration scolaire des jeunes handicapés et de formuler des propositions susceptibles d'améliorer la situation.

Les conclusions du rapport, publié en 1999 sous le titre « Scolariser les jeunes handicapés »¹, étaient sans appel : l'intégration scolaire est encore peu développée aujourd'hui sur l'ensemble du territoire. Dans les pratiques, elle n'apparaît pas comme un droit mais plutôt comme une tolérance et n'est pas répandue uniformément dans l'ensemble des établissements scolaires. Elle reste un processus fragile, toujours susceptible d'être remis en cause (Résumé de cette étude en annexe 2). Le rapport se terminait par une série de recommandations susceptibles d'étayer une relance de la politique d'intégration scolaire (annexe 3).

La ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire et la secrétaire d'État auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité, chargée de la santé et de l'action sociale se sont largement inspirées de ces recommandations pour élaborer, dès le courant 1999, dans le cadre du *plan Handiscol*, un vaste programme d'action composé de vingt mesures (annexe 4), les unes d'initiative et de réalisation nationale, d'autres de responsabilité et de réalisation plus locale. Parmi ces dernières, la création, dans chaque département, d'un groupe de coordination Handiscol, prévu par la circulaire du 19 novembre 1999, devait favoriser et accompagner une politique d'intégration et développer la complémentarité entre milieu ordinaire et milieu médico-social (annexe 5).

Ces groupes départementaux se sont progressivement mis en place et, par une lettre de mission du 30 janvier 2001 (annexe 1), le ministre de l'éducation nationale a demandé aux rapporteurs, présidents des deux commissions de l'inspection générale de l'éducation

¹ « Scolariser les jeunes handicapés » rapport IGAS/IGEN 1999 édit. CNDP – Hachette - Documentation française

nationale, «insertion des élèves handicapés» et «élèves en difficulté», de conduire dans l'année en cours, une étude sur la mise en place et le fonctionnement de ces groupes. Il souhaitait que cette étude «*soit de nature à éclairer son cabinet et la direction de l'enseignement scolaire sur le pilotage et les aides auxquelles il convient de recourir pour permettre à tous les départements d'être dotés d'une instance de concertation efficace*».

Dans un premier temps, les rapporteurs, avec les membres des deux commissions concernées, ont dressé un bilan provisoire fondé, d'une part, sur une enquête menée par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) du ministère de l'éducation nationale et la direction générale des affaires sociales (DGAS), d'autre part, sur une étude du centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée (CNEFEI) de Suresnes. Il a semblé utile de compléter ce bilan par une étude sur l'état de la réalisation des «20 mesures pour améliorer la scolarisation des enfants et adolescents handicapés» (Comité national consultatif des personnes handicapées - CNCPH - du 25 janvier 2001) dans le cadre desquelles s'inscrit la mise en place des groupes départementaux Handiscol'. Le bilan provisoire a fait l'objet d'un rapport d'étape remis en août 2001 au ministre de l'éducation nationale. Il faut noter que, dans cette première phase, l'Inspection générale des affaires sociales a apporté son concours à l'élaboration de l'étude sollicitée.

Synthèse de la première phase de l'étude

L'installation et le fonctionnement des groupes Handiscol'

Les départements, dans leur grande majorité, ont fait la démarche d'une installation qui s'est mise en place progressivement mais de manière variable. L'officialisation par un arrêté préfectoral est loin d'être systématique.

La composition des groupes révèle une grande complexité et de nombreuses variantes selon les départements. Les différentes représentations prévues par le texte fondateur sont bien présentes mais selon des formes et une intensité diverses et les modes de désignation ne sont pas précisés, laissant planer un doute sur la représentativité. Par ailleurs, une inconnue apparaît, que devra livrer la suite de l'étude, sur la présence des collectivités territoriales.

Le fonctionnement des groupes départementaux Handiscol' a montré également une grande diversité, portant à la fois sur le nombre de réunions consacrées aux séances plénières – le texte prévoit un nombre minimum de trois par an – et sur les modalités de travail entre ces réunions, certains départements ayant prévu la mise en place de sous-groupes ou de commissions thématiques et d'autres se limitant à la tenue de réunions plénières.

Les missions des groupes départementaux Handiscol'

La circulaire du 19 novembre 1999 assignait neuf missions aux groupes départementaux. Si *la réalisation d'un état des lieux des besoins et des ressources existants* – travail premier et essentiel pour définir une véritable politique d'intégration – a été déclarée faite ou en cours dans la majorité des départements, il apparaît nécessaire de vérifier, lors de la deuxième partie

de l'étude, la réalité de la concrétisation de cette mission. De même, *la recherche de l'adaptation des structures d'accompagnement, en particulier des services d'éducation et de soins spécialisés (SESSAD) aux besoins existants* a été menée à bien ; mais souvent, il a été remarqué que ces services avaient été mis en place *avant la création des groupes Handiscol'* et les préoccupations semblent centrées davantage vers l'extension ou la création de SESSAD spécifiques (par exemple SESSAD pour enfants atteints de troubles de la conduite ou du comportement, « TCC » ou pour enfants autistes). Par ailleurs, si le développement des services d'auxiliaires d'intégration scolaire (AIS) est souvent abordé et déjà réalisé dans quelques départements, certains groupes départementaux en sont à l'appropriation d'une information sur le sujet et mettent en place des commissions de réflexion. Les problèmes soulevés par la création des services d'AIS, par la gestion des personnels, leur recrutement, leur formation et leur pérennisation constituent des préoccupations majeures pour les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN) et les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale (DDASS).

Les groupes départementaux Handiscol' ayant moins d'un an d'existence et ne s'étant réunis que deux fois en moyenne, *le recueil du bilan de fonctionnement des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES)* est rarement effectué, la gestion des listes d'attente en institut de rééducation (IR) ou en institut médico-éducatif (IME) préoccupe les IA, les DDASS et les CDES. Les groupes Handiscol' ont pris connaissance de ce problème et semblent concernés par la prise en charge de nouveaux publics d'élèves handicapés à scolariser (enfants polyhandicapés, autistes). Mais *le suivi des modalités de scolarisation des enfants pris en charge par le secteur sanitaire et médico-social* constitue une mission qui n'est pas réalisée. Il s'agit là d'une mission floue, mal définie dans ses objectifs et ses modalités, et qui ne semble pas relever des compétences du groupe Handiscol' mais de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'adaptation et de l'intégration scolaires (IEN-AIS) et de la CDES dans le cadre des révisions d'orientation. Il en va de même du *suivi du dispositif d'assistance pédagogique à domicile en faveur des enfants et adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période*, service qui a préexisté à la création des groupes Handiscol' et qui fonctionne sous la responsabilité des inspecteurs d'académie. Souvent, les groupes Handiscol' ont réservé un accueil à l'enseignant responsable de ce service, mais sans prodiguer un apport quelconque à l'économie du dispositif.

Les groupes Handiscol' ont également pour mission de porter *une attention, en liaison avec les collectivités concernées, à l'accessibilité des locaux scolaires*. A l'issue de cette première phase de l'étude, cette mission ne semble pas convenablement réalisée. Il en est de même de *la contribution à la constitution de centres de ressources pour les parents et les associations*, sujet fréquemment évoqué mais confié à la réflexion de sous-groupes de travail, ainsi que de *la liaison avec des dispositifs d'accueil de la petite enfance et les dispositifs d'accès à l'emploi pour les adultes handicapés*, mission non oubliée mais placée en perspective de réflexion. Enfin, la dernière mission assignée, *le rôle prospectif visant à proposer des adaptations et des améliorations au schéma départemental de scolarisation et au schéma des équipements sociaux et médico-sociaux*, n'apparaît pas de manière explicite, même si toutes les préoccupations des groupes Handiscol' concourent à la réalisation de cette perspective.

A l'issue de cette première phase de l'étude, l'analyse des missions confiées aux groupes Handiscol' montre que le dispositif n'est encore que dans sa phase de mise en place et de recherche de modalités de fonctionnement. En outre toutes les missions n'ont pas la

même urgence ni la même pertinence et certaines d'entre elles méritent d'être clarifiées. L'analyse des bilans effectués confirme cette situation encore balbutiante. Les rapports qui doivent être rédigés annuellement et qui sont destinés au recteur et au DRASS sont rarement effectués ; cependant, certains effets positifs sont signalés, notamment en termes de prise de conscience des manques et des besoins, pour mieux connaître et maîtriser le terrain.

État de la réalisation des 20 mesures

La mise en place des groupes départementaux Handiscol' constitue l'une des vingt mesures composant le plan de relance de l'intégration scolaire des jeunes handicapés. Il a paru utile de situer l'étude relative à ces groupes dans le contexte plus large du bilan de la réalisation de ces vingt mesures.

Les points positifs viennent des actions pilotées par le niveau national. Le plan de relance, volontaire et efficace, s'est traduit par la publication de textes d'accompagnement incitatifs et documentaires et par une information largement diffusée. L'encadrement du dispositif de mise en place des services d'auxiliaires d'intégration scolaire a paru très utile. De même, l'effort financier accordé pour l'acquisition de matériels spécialisés est évident et reconnu par les différents partenaires. Enfin, l'accent mis sur les problèmes d'intégration des malvoyants et des malentendants a été apprécié.

Les points les moins satisfaisants portent sur le manque de coordination réelle - surtout aux niveaux déconcentrés - des actions des deux ministères, sur la faiblesse des liaisons fonctionnelles avec les élus territoriaux ainsi que la non-priorité et le flou des actions de formation des personnels (enseignants, personnels de direction et d'inspection).

Le bilan de la réalisation de ces vingt mesures suscite une impression générale :

de décalage entre l'impulsion nationale, qui affiche sa volonté de cohérence, et les retards, les lenteurs, les difficultés d'organisation des structures et des dispositifs locaux ;

d'impréparation des ressources humaines nécessaires, la « mise en tension » des acteurs sur le terrain suscitant des attentes auxquelles ne répondent pas les perspectives actuelles d'amélioration de la formation des personnels concernés ;

d'un risque de décalage, dans le temps, pour l'utilisation des crédits déconcentrés mis à la disposition des recteurs, la définition des actions à entreprendre pouvant souffrir de l'imprécision des objectifs.

Conclusion de la première phase de l'étude

En conclusion, trois points émergent de ce premier bilan :

Un décalage probable entre le déclaratif et les faits. Il paraît nécessaire d'apprécier sur le terrain une réalité qui, un an plus tard, a forcément évolué.

Une grande diversité des situations entre les départements : hétérogénéité des initiatives et dispersion des acteurs. Il faut essayer de voir si cette diversité tend à se réduire avec le temps ou si, au contraire, elle n'est pas source de créativité et de richesse ;

Le manque de coordination au plan académique et régional, corollaire sans doute d'un découplage entre les niveaux départemental et académique.

Pour la suite des travaux, la mission s'est proposée d'approfondir, sur le terrain, l'observation et l'analyse selon les axes suivants :

Le groupe Handiscol' tel qu'il a été créé, est-il en position pour définir et promouvoir une politique départementale de l'intégration scolaire ? Peut-il, en outre, avoir un impact sur une politique académique ou régionale qui lui donnerait, en retour, sa crédibilité ?

En l'état actuel des choses, le groupe Handiscol' est-il une simple instance de dialogue et d'échange ? Est-il un lieu de bilan qui permet une harmonisation entre les différents partenaires ? Est-il un lieu de réflexion stratégique et prospective amenant les responsables (notamment les élus) à des décisions et à des actions ?

Le groupe Handiscol', enfin, a-t-il apporté une plus value quantitative et qualitative à l'intégration scolaire (individuelle et collective) des enfants et adolescents handicapés ?

C'est sur ces questions qu'a porté plus particulièrement la suite de l'étude.

Méthodologie de la seconde partie de l'étude

La seconde partie de l'étude consiste en une expertise, sur le terrain, de la mise en place et du fonctionnement des groupes départementaux Handiscol' afin d'obtenir des éléments de réponses aux questions que les membres de la missions se sont posées. Elle a eu lieu dans dix départements (voir liste en annexe 6) choisis sur des critères géographiques et démographiques mais surtout, selon l'enquête DESCO/DGAS, en fonction de leur plus ou moins grande avancée dans la réalisation de ce projet. En effet, certains départements ont été retenus parce qu'ils semblaient avoir mis en place très rapidement et de manière active leur groupe ; d'autres l'ont été dans la mesure où ils avaient manifesté une certaine prudence et une certaine lenteur. C'est par une étude de cette diversité qu'il est possible de détecter les aides qu'il faut suggérer pour que ces groupes fonctionnent de manière optimale et pour répondre avec pertinence à la commande de la lettre de mission ministérielle.

Dans chaque département, il a paru opportun d'avoir un entretien avec l'inspecteur d'académie et le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, co-présidents des groupes départementaux Handiscol'. D'autres rencontres ont été organisées avec les autorités régionales et départementales ou leurs représentants :

- le recteur de l'académie ;
- le préfet de région ;
- le directeur régional de l'action sanitaire et sociale ;
- le président du conseil régional ;
- le préfet du département expertisé ;
- le président du conseil général ;
- le président des maires des communes du département.

Des rencontres ont également été envisagées avec chaque type de partenaires représenté au groupe Handiscol' afin de recueillir des avis séparés, ce qui n'exclut pas une rencontre avec l'ensemble des membres du groupe départemental, notamment à l'occasion d'une réunion plénière si possible, ainsi qu'avec les commissions ou les sous-groupes de travail mis en place.

Un protocole d'entretien (annexe 7) a été élaboré à partir des trois axes retenus dans la conclusion de la première partie de l'étude, afin de disposer, pour chaque rubrique, d'un corpus d'informations permettant d'effectuer une analyse de contenu thématique.

Enfin, il a paru nécessaire de prévoir des visites, sur le terrain, pour observer des réalisations concrètes, *fruits reconnus de l'action du groupe Handiscol'* : une ou deux intégrations individuelles dans des classes ordinaires, une classe d'intégration scolaire (CLIS) et, si possible, une unité pédagogique d'intégration (UPI).

Le plan du rapport suit l'économie générale du protocole, il comprend deux parties :

I - L'exploitation des données recueillies ;

- Les conditions d'installation des groupes Handiscol'
- La constitution de ces groupes
- Les modalités de fonctionnement
- La réalisation des missions
- Les impacts et les apports
- L'identification des groupes
- La dimension supra-départementale

II- Les conclusions et les recommandations.

Chapitre I

L'exploitation des données recueillies

Conditions d'installation des groupes Handiscol'

Les associations de parents d'enfants handicapés ont constitué une aide substantielle et appréciée

S'il est arrivé, dans un département, qu'une association ait gêné l'installation du groupe Handiscol' par un militantisme trop vif qui a suscité des réserves chez les autres partenaires, dans l'ensemble des départements visités, les associations ont au contraire plutôt favorisé sa mise en place. Elles ont indéniablement joué un rôle d'impulsion, du fait de la forte attente qu'elles ont exprimée, mais aussi du travail qu'elles ont mis à disposition du groupe dès le départ (ce qui a permis dans certain cas d'économiser un temps considérable et d'éviter les longs discours incantatoires). Souvent, ayant déjà fait évoluer les pratiques ou bien s'étant coordonnées en un collectif, elles avaient préparé le terrain d'Handiscol'. Elles ont su, dans bien des cas, mettre leur expérience, l'information dont elles disposaient et leur capacité de mobilisation au service de responsables départementaux nouvellement nommés et décidés à agir.

Le contexte historique local a été déterminant

D'un département à l'autre, on a pu constater que la création du groupe Handiscol' était fortement tributaire de l'environnement médico-social, des traditions de prise en charge du handicap et des modes de collaboration des différents partenaires. Le rôle du contexte historique a donc été déterminant ; il explique en grande partie la façon particulière dont chaque groupe départemental a réussi à se mettre en place.

L'histoire de chaque département a en effet engendré un état d'esprit général qui, selon les cas, a suscité des espoirs ou des méfiances à l'égard d'Handiscol'. Ainsi tel

département montre, à côté de la volonté d'impulsion de l'IA-DSDEN, des signes d'intérêt émanant de multiples interlocuteurs : volonté de participer des communes, qui, fait plutôt rare, ont imposé leur présence ; forte demande et intérêt certain des usagers comme des partenaires pour un centre de ressources. "Le travail de conviction n'est plus à faire." Mais, dans tel autre, l'état d'esprit local, qui conduit les collectivités territoriales et l'État à travailler en opposition, a suscité les réticences de ces collectivités à l'égard d'une instance imposée au niveau national, tout en attirant inversement vers le groupe Handiscol' les autres partenaires.

Quand la situation d'un département était difficile, souvent à cause de l'insuffisance des structures d'accueil et des moyens financiers ou humains et d'un manque de coordination entre les partenaires, cet état d'esprit a pu selon les cas soit freiner la mobilisation, soit susciter la volonté d'agir.

Dans un département par exemple, l'absence de tradition d'intégration scolaire pour les enfants handicapés et le manque de coordination dans les domaines médico-sociaux ont suscité, à l'apparition des lois et décrets en faveur des handicapés, une prise de conscience accentuée par un événement grave et largement médiatisé : nécessité de revoir le fonctionnement des institutions et de prendre ses responsabilités, nécessité de faire un diagnostic complet et de tracer des perspectives d'action, besoin de "rattraper le temps perdu". Ailleurs, au contraire, les atermoiements et les réticences au départ sont dues à la frustration créée par la situation désastreuse du département en matière de structures d'accueil, de moyens financiers et humains, situation à laquelle s'ajoutait l'amertume des associations de parents d'élèves dont les démarches auprès des autorités locales et nationales étaient demeurées vaines. « Tout s'est passé sur fond d'échec »

Enfin, c'est l'histoire locale qui explique que, dans certains cas, le système scolaire ne se soit pas trouvé prêt à une véritable politique d'intégration des enfants handicapés, ce qui a freiné la mise place d'Handiscol'. On a vu ainsi une attitude constante d'opposition aux évolutions proposées aboutir à sous-dimensionner l'appareil éducatif en général et les structures spécialisées en particulier. Ailleurs, le manque de tradition intégrative avait conduit à placer les handicapés dans des familles d'accueil ou dans des institutions spécialisées où ils demeuraient comme « en retrait » de la société, d'où un fonctionnement sans coordination ni transparence des diverses instances (commissions spécialisées, services départementaux de l'Éducation Nationale et de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, et un système scolaire si peu préparé à l'accueil des enfants handicapés qu'il a compté au début sur les initiatives du dispositif médico-social. Pour l'inspecteur d'académie, il a fallu « tout reprendre à zéro »

Une habitude ancienne de collaboration entre les partenaires a été un facteur favorable

Autre élément important du contexte local, quand une habitude ancienne de collaboration existait, elle a indéniablement favorisé la mise en place du groupe Handiscol'. Cette collaboration avait parfois permis de mettre en oeuvre des projets d'intégration et des projets d'accueil formalisés. Elle avait progressivement fait mieux connaître la démarche d'intégration. La plupart du temps, elle avait abouti à mieux coordonner l'activité des associations, de l'Éducation Nationale et de la DDASS. Dès lors, le groupe Handiscol' s'est

inscrit naturellement dans la logique de la situation, avec des effets différents selon les cas : parfois, chacun des partenaires a su apprécier son rôle fédérateur ; parfois le groupe a paru y perdre une part de son utilité et de sa légitimité.

Quand cette habitude n'existait pas, au contraire, le manque de coordination des différentes instances avait créé une certaine opacité : celle des structures et des services spécialisés, celle aussi parfois des modalités d'orientation. Cette situation a plutôt gêné la mise en place du groupe tout en faisant ressortir, aux yeux des partenaires, son utilité pour la lisibilité de l'ensemble.

Handiscol' a pu sembler concurrent d'autres instances ou d'autres dispositifs

Ce problème est lié au précédent ainsi qu'à celui de l'identification du groupe au moment de son installation : il concerne d'une part le fonctionnement de la CDES, d'autre part l'état d'élaboration du schéma départemental du handicap.

La CDES est souvent considérée comme un élément moteur, dont le bon fonctionnement a facilité la mise en place d'Handiscol'. Il est arrivé que la circulaire du 19 novembre 1999 ait donc permis à une CDES, déjà élargie au sein de groupes informels à des associations qui n'en étaient pas membres, d'associer à son travail l'ensemble des associations volontaires et les collectivités territoriales. Parfois cependant, il y eu au départ un risque réel de confusion entre Handiscol' et une instance de recours par rapport aux décisions de la CDES, soulignant la difficulté de passer de la revendication à une réflexion collective.

De même, le groupe a pu être compris comme le lieu où devait être présenté le schéma départemental du handicap. La lente et éventuellement difficile mise en place d'Handiscol' vient alors de ce que son apport spécifique est complexe à percevoir au milieu d'autres instances performantes. Une telle situation est aggravée quand ces schémas départementaux, achevés avant l'installation d'Handiscol', ont été préparés par une large concertation et avec la participation des mêmes acteurs.

Le cadre juridique et institutionnel n'a pas joué de rôle décisif

La circulaire n° 99-188 du 19 novembre 1999 annonçait que le groupe Handiscol' institué dans chaque département fonctionnerait «au sein du comité départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) » qui serait créé « par un décret à paraître prochainement ». Elle précisait que le groupe devait cependant être installé et fonctionner « sans attendre la publication du décret... ». Des préfets ont parfois officialisé cette installation en prenant un arrêté.

Dans la majorité des départements visités, le groupe s'est mis en place sans que la question de l'arrêté préfectoral ou de la non-parution du décret semble poser de problème

particulier. Dans quatre départements, cependant, l'absence de cadre juridique et institutionnel a eu une certaine influence sur la mise en place ou le fonctionnement du groupe.

Dans un cas, l'absence d'arrêté préfectoral a semblé freiner fortement l'installation définitive du groupe ; inversement, dans un autre cas, l'officialisation du groupe par arrêté préfectoral, correspondant à une action forte du Préfet, a convaincu les responsables départementaux de l'Éducation nationale et de la DDASS et a donc joué un rôle important d'impulsion.

Dans un département, l'absence d'un arrêté préfectoral, a été liée à la non parution du décret créant le CDCPH, et a eu des effets regrettés par certains membres du groupe : les convocations aux réunions ne s'inscrivaient dans aucune démarche administrative réglementaire (ordre de mission, frais de déplacement, etc.).

Quant à l'absence du décret créant le CDCPH, elle a parfois servi d'alibi aux collectivités territoriales pour ne pas répondre à l'invitation d'être membres du groupe, ou de prétexte pour ne pas réunir le groupe avant l'apport de nouveaux moyens. Mais dans l'ensemble, son absence ne semble pas constituer un réel obstacle.

Éléments à retenir

La rapidité d'installation du groupe ne préjuge en rien de son dynamisme ultérieur

Au vu des résultats de l'enquête DESCO / DGAS, certains départements semblaient en retard ou inactifs tandis que d'autres avaient très tôt installé le groupe Handiscol' et organisé leur travail. L'enquête sur le terrain dément parfois ces informations. Si elles sont globalement vérifiées, on voit tel département se relever d'une situation très difficile et installer le groupe après quinze mois de préparation. Dans d'autres, au contraire, le groupe, parti relativement vite, s'est rapidement enlisé.

Le contexte local est déterminant; Mais qu'il soit difficile où prospère, on ne peut pas dire qu'Handiscol' ait jamais rencontré, à un moment ou à un autre, de raison valable de ne pas être créé. Les modalités d'installation du groupe ont plutôt servi de révélateur des difficultés ou de catalyseur des forces en présence, sans exclure qu'il devienne par la suite un moteur de décisions qui dépasse les intérêts locaux.

L'absence ou la présence de procédures administratives d'installation n'ont pas joué de rôle déterminant. L'absence du décret créant le CDCPH a surtout servi d'alibi à certains partenaires pour entraver l'installation du groupe ou justifier des réticences ou des refus.

Le rôle des individus a été primordial, que ce soit par leur volonté d'impulsion ou par leur capacité à fédérer attentes et énergies. En particulier, la collaboration entre l'IA-DSDEN et le DDASS s'est révélée indispensable à la réussite de l'installation du groupe.

La constitution des groupes Handiscol'

Pour la désignation des membres, l'équilibre entre efficacité et représentativité a été difficile à trouver

La circulaire de novembre 1999 précisait la composition du groupe Handiscol' sans toutefois définir le nombre des représentants ; on constate une grande diversité dans la taille du groupe et les modalités de choix de ses membres avec parfois, là encore, une influence du contexte local.

Un des premiers problèmes a été de choisir entre un groupe composé selon des critères "objectifs" (c'est-à-dire conformes aux préconisations de la circulaire et se refusant à évincer des candidatures) mais éventuellement lourd et inopérant, et un groupe composé selon des critères "subjectifs" pour être léger donc opérationnel.

Si par exemple, dans un département où le nombre limité des associations (deux) n'alourdisait pas l'ensemble, le préfet a pu arrêter la composition du groupe à partir de toutes les composantes prévues par la circulaire, un autre département a choisi d'accepter toutes les associations candidates (en acceptant même comme "membre associé" la direction diocésaine), ce qui aboutit à un groupe de plus de 60 membres excluant tout débat constructif en séance plénière.

C'est pourquoi on a cherché parfois à composer le groupe dans un souci de représentation et d'équilibre. Dans un département, par exemple, où il comprend les représentants des collectivités territoriales, des associations de parents d'enfants handicapés, des fédérations de parents d'élèves et des personnels des établissements ordinaires, spécialisés et sanitaires, on a volontairement limité le nombre de ses membres à 26 pour éviter qu'une taille trop importante ne le rende inopérant : toutes les candidatures n'ont pas été retenues ; les associations moins représentatives ne participent qu'aux groupes de travail.

Le souci de l'efficacité a donc mené selon les cas à limiter l'effectif du groupe, par ailleurs composé conformément aux instructions de la circulaire, ou bien à proposer des choix fondés sur des principes non objectifs : par exemple dans un département les relations d'une part, les capacités d'initiative et d'innovation des personnes d'autre part (par exemple, pour les directeurs d'établissements spécialisés).

Parfois le problème n'a pas été posé : le groupe a été créé sur la base du volontariat, sans stratégie de représentativité.

Le contexte local peut influencer sur la constitution des groupes. Le nombre restreint ou très important des associations, la crainte que les traditions locales ne fassent du groupe une tribune ou un lieu de contestation, entre autres, ont pu conduire à choisir des critères subjectifs pour désigner les membres du groupe.

Les modalités de désignation des membres influent sur le profil des groupes Handiscol' et sur leur fonctionnement

Les modalités de désignation et les principes qui les ont inspirées (choix des responsables institutionnels, désignation par les pairs sous des formes diverses, etc.) influent sur le profil du groupe et sur son fonctionnement. Quand le groupe est trop lourd, le travail et le débat ont lieu plutôt dans les commissions et le groupe peut prendre l'allure d'une instance de validation. Il est arrivé aussi que certains membres choisis sur des critères subjectifs estiment qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes.

En outre, la volonté de limiter le nombre des membres du groupe ou le choix de critères subjectifs ont parfois eu comme conséquence de déséquilibrer le poids respectif des catégories représentées, ce qui a pu susciter des amertumes et être senti comme préjudiciable au travail.

Dans tel département, les associations gestionnaires d'établissements pour enfants handicapés sont toutes représentées ; mais il n'y a qu'une seule fédération de parents d'élèves (FCPE), pas d'établissements ordinaires ni d'enseignants ; les personnels d'établissements scolaires accueillant des handicapés sont représentés seulement par les chefs de ces établissements. On observe donc un poids un peu plus fort des institutionnels, et trop peu de représentants des établissements ordinaires, tous susceptibles pourtant d'accueillir des enfants handicapés tout en y étant mal préparés. Ailleurs, les infirmières de santé scolaire regrettent de n'avoir pas été associées au dossier de l'intégration scolaire malgré le nombre d'informations dont elles disposent sur la vie des jeunes dans les établissements, informations qui pourraient éclairer le besoin de soins que les médecins de santé scolaire, plus éloignés du terrain, connaissent moins. Pour la DDASS, la composition du groupe serait donc à revoir. Ou bien, dans un autre département, ce sont les établissements privés et les établissements du second degré qui ne sont pas représentés, et le choix de critères non objectifs pour composer le groupe a créé confusions et atermoiements. Il est arrivé, enfin, que des groupes soient représentés, mais pas en séance plénière.

Les variables entre les départements sont donc la présence des collectivités territoriales (parfois absentes du groupe ou des séances plénières), le poids respectif des établissements du second degré et des personnels du service social ou médical (dont les assistantes sociales et les infirmières de santé scolaire). La présence des syndicats a parfois, mais rarement, joué un rôle dans la crainte de voir le groupe devenir une tribune ou un lieu de revendications.

La participation des collectivités territoriales n'est pas acquise

On remarque l'absence du représentant du conseil régional dans un nombre non négligeable de départements visités.

Il peut être simplement absent aux réunions ; il peut, en dépit de son désir de participer au groupe comme responsable du schéma prévisionnel des formations, n'avoir été saisi par

aucun des départements. Il arrive aussi que ce soit son activité même auprès des établissements (aménagement des locaux, conseils, réponses à diverses demandes) et des parents (gestion des transports) qui renforce son ignorance du dispositif Handiscol'.

L'absence des collectivités territoriales peut avoir déjà provoqué des problèmes : dans un département, le conseil général conteste l'obligation qui lui est faite de prendre en charge le transport individuel des enfants handicapés, puisque le caractère onéreux et mal adapté de ces transports est souligné par une instance à laquelle il n'appartient pas.

Éléments à retenir

• Rôle déterminant des critères de choix des membres du groupe : objectifs, ils mènent à un groupe éventuellement trop lourd pour être fonctionnel ; subjectifs, ils visent l'efficacité et cherchent à éviter les comportements revendicatifs, mais suscitent parfois des rancœurs ou conduisent les membres à ne représenter qu'eux-mêmes.

• Représentation souvent aléatoire des personnels d'établissements ordinaires, de certains personnels sociaux et des collectivités territoriales.

Modalités de fonctionnement des groupes Handiscol'

Les modes de fonctionnement ne sont pas encore opérationnels

Dans tous les départements visités le groupe s'est réuni au moins une fois pour être installé et ceci dans un délai plus ou moins long après la publication de la circulaire n° 99-187 du 19 novembre 1999.

Dans certains départements, une année voire même plus, s'est écoulée entre cette publication et l'installation du groupe. Ce délai pourrait laisser à penser qu'il était nécessaire pour déterminer une stratégie de fonctionnement du groupe ou ... que la constitution du groupe Handiscol' n'apparaissait pas prioritaire.

Le fonctionnement semble lié plus à un sentiment d'obligation de suivre les directives de la circulaire qu'à un programme d'actions élaboré. De manière générale il n'y a pas de stratégies adoptées si ce n'est de faire des plénières un temps privilégié pour la présentation des travaux des groupes constitués. La difficulté de choisir les membres du groupe a été un frein important à son fonctionnement.

La co-présidence ou la présidence alternée (Éducation nationale /Affaires sanitaires et sociales) varie selon les départements. Ces choix semblent peu peser sur les modalités de fonctionnement du groupe.

Dans quelques départements la réunion d'installation fut la seule et aucune suite ne fut donnée malgré l'intention de créer des groupes de travail qui n'ont jamais fonctionné. On peut considérer dans ces cas, que la constitution du groupe Handiscol' a été purement formelle, ce qui ne signifie pas pour autant que l'accueil et l'intégration des élèves handicapés ne soient pas une préoccupation des partenaires. Cependant, le groupe Handiscol' apparaît plutôt comme une surcharge institutionnelle aux actions d'intégration déjà en place et confirme l'absence de priorité.

Les politiques départementales n'apparaissent pas clairement. Elles sont souvent multiples et fluctuantes en fonction des demandes, des besoins identifiés, des situations parfois médiatisées par exemple : priorité à la mise en place d'un service d'auxiliaire d'intégration scolaire dans un département, recensement des équipements médico-sociaux, volonté d'établir un diagnostic et des axes prospectifs dans un autre. Une définition claire de la politique départementale permettrait sans doute d'établir des priorités et de les hiérarchiser.

Parfois, la venue de la mission a provoqué une réactivation du groupe qui a été réuni pour la deuxième fois à l'occasion des auditions conduites, ou dont la réunion est programmée prochainement.

Force est de constater, que la fréquence des réunions préconisée par la circulaire (au moins trois fois par an) n'est effective que dans un nombre très restreint de départements.

Les groupes rencontrent des difficultés pour fixer un calendrier et des échéances. Les plénières semblent fonctionner à la manière de « séminaires », lieux d'échanges, de communications et d'informations.

L'outil de pilotage reste à améliorer

Dans la plupart des départements visités, le groupe Handiscol', à l'issue de la première réunion d'installation, a été organisé en sous groupes de travail, sur des thématiques variées (deux ou quatre selon les départements).

Diverses préoccupations communes apparaissent, à partir des missions dévolues au groupe. Elles sont déclinées autour des thèmes suivants :

- le bilan ou l'état des lieux (adéquation des besoins aux structures) ;
- les outils d'aide à l'intégration ou les moyens matériels et humains ce qui permet de situer la place des auxiliaires de vie scolaire et les besoins en matériels pédagogiques ;
- la communication, l'information (voire même la formation) en direction des parents mais aussi des enseignants avec le projet de constituer un centre de ressources ou le référencement de ressources existantes ;
- l'accessibilité des transports et des structures ;
- les services de soins et d'éducation à domicile ;
- la liaison entre école primaire et second degré pour une meilleure intégration qui peut aussi se décliner en modalités et conditions de l'intégration ;
- les troubles ou handicaps particuliers.

Dans certains départements des sous-groupes de ces sous-groupes se sont constitués et fonctionnent en autonomie. Leur réflexion n'est pas encore concrétisée par des productions.

Il apparaît très nettement dans la majorité des départements visités, que le groupe Handiscol' cherche à préciser une méthode de travail. Même si les réunions plénières font l'objet d'un compte-rendu, le délai entre deux réunions intervenant plusieurs mois, voire une année après, confirme sauf cas particulier, le manque de dynamisme du dispositif.

Fréquemment, le groupe Handiscol' regrette de ne pas posséder de pouvoir de décision pour engager des actions. Un département a choisi cette voie, il fonctionne avec des groupes autour de deux axes : un guide à l'usage des familles et l'élaboration des conventions d'intégration. Soulignons le caractère opérationnel et pratique de ces deux axes, tous les partenaires pouvant se retrouver sur ces sujets, ce qui donne du sens aux réunions et travaux en plénière comme en groupes.

Dans la plupart des cas les travaux donnent lieu à des recensements de différents ordres. Il est difficile de cerner les finalités et les usages concrets engagés à l'issue de ces « inventaires » annuels ; il semble pourtant qu'ils constituent une étape indispensable pour qu'un bilan et une réflexion prospective puisse avoir lieu.

La circulaire du 9 novembre 1999 ne semble pas avoir fait l'objet d'une réflexion préalable à l'installation du groupe Handiscol'. Les délais parfois longs entre la publication du texte et la mise en place du groupe, ont rarement été exploités pour préciser la fonction d'outil de pilotage du groupe Handiscol', et mettre en place un dispositif cohérent avec une politique d'intégration déjà engagée.

Éléments à retenir :

Pour que le groupe Handiscol' trouve la pleine mesure de son fonctionnement, il serait souhaitable :

- *que des modalités de fonctionnement soient précisément définies par un véritable projet du groupe précisant comme l'indique la circulaire, l'organisation de son activité, le rythme des réunions ; l'exigence de comptes rendus adressés à tous les partenaires et un programme annuel (ou bi-annuel) de travail des sous groupes semblent indispensables pour donner à ce groupe une dynamique de fonctionnement dont il semble actuellement manquer ; ce projet ne peut être le fruit d'une seule personne mais doit exprimer la volonté de tous les partenaires impliqués dans le groupe ;*

- *qu'une politique de communication soit mise en place par le groupe Handiscol' sur son propre fonctionnement conduisant à des actions de communication en direction, d'une part, des membres du groupe (bilans et propositions, objectifs à atteindre) et, d'autre part, des partenaires non intégrés dans le groupe et qui peuvent cependant y être associés temporairement en tant qu'experts ou représentants d'usagers exprimant des besoins particuliers (dans les sous-groupes par exemple) ;*

L'analyse quantitative est faite. Elle doit être mise à jour au fur et à mesure. Elle devrait pouvoir prendre en compte, maintenant, des aspects qualitatifs qu'il faudrait préciser

dans un premier temps, puis analyser selon un calendrier précis prenant en compte l'année scolaire ou un cursus de l'élève. Le groupe pourrait certainement se donner quelques objectifs opérationnels (même modestes) couvrant l'ensemble de la scolarité.

Réalisation des missions

Le texte réglementaire assigne neuf missions aux groupes Handiscol'

Ces missions sont définies de la manière suivante :

- 1 – Réalisation d'un état des lieux des besoins et des ressources ;
- 2 – Recherche de l'adaptation des structures d'accompagnement (SESSAD et service d'auxiliaires d'intégration scolaire) ;
- 3 – Suivi des modalités de scolarisation des enfants pris en charge par le secteur sanitaire et médico-social ;
- 4 – Recueil du bilan de fonctionnement de la CDES et des CCPE/CCSD ;
- 5 – Attention portée en liaison avec les collectivités concernées à l'accessibilité des locaux scolaires ;
- 6 – Contribution à la constitution de centres de ressources pour les parents et les associations ;
- 7 – Suivi du dispositif d'assistance pédagogique à domicile en faveur des enfants et adolescents atteints de troubles de santé évoluant sur une longue période ;
- 8 – Liaison avec les dispositifs d'accueil de la petite enfance et avec les dispositifs d'accès à l'emploi pour les adultes handicapés ;
- 9 – Rôle prospectif visant à proposer des adaptations et des améliorations au schéma départemental de scolarisation et au schéma des équipements sociaux et médico-sociaux.

On remarquera que, lorsqu'on parle de réalisation des missions, il y a lieu de distinguer des situations très différentes d'un département à l'autre : la prise en compte d'une des missions assignée par la circulaire peut simplement relever d'un programme de travail, résider dans un projet d'action, être réellement engagée, ou encore faire l'objet d'une modalité ou d'une organisation particulières (groupes de travail, commissions, etc.) dans le cadre du groupe Handiscol'.

On notera, par ailleurs, que dans certains départements, des missions qui incomberaient au groupe Handiscol' ont déjà été, ou sont, prises en charge par d'autres personnes ou d'autres structures (IEN-AIS, CDES, COTOREP, etc.) et que celui-ci ne s'est pas toujours réapproprié les domaines d'intervention concernés.

L'analyse quantitative montre la difficulté à se saisir de toutes les missions

La situation est très variable de l'un à l'autre des dix départements observés, dans lesquels fonctionnent à des degrés divers les groupes Handiscol' :

- trois départements se sont saisis de la quasi-totalité des missions (respectivement huit et sept missions) ;
- dans trois départements, plus de la moitié des missions sont prises en compte, mais dans l'un, elles sont assurées par des groupes de travail du groupe Handiscol', alors que dans l'autre elles sont remplies par la CDES, la COTOREP, le CREAM ou l'IEN-AIS ;
- les quatre autres départements n'ont effectivement pris en charge que deux ou trois missions, et l'ont fait par l'intermédiaire de groupes de travail ou de commissions spécialisés.

La réalisation d'un état des lieux constitue la mission prioritaire des groupes Handiscol'

La réalisation ou la mise à jour d'un *état des lieux des besoins et des ressources* constitue pour les groupes Handiscol' un point de départ obligé ; on ne s'étonnera donc pas de constater que cette mission est prise en compte dans tous les départements où le groupe fonctionne et ce, quel que soit le degré d'avancement de ses travaux ou la date de leur mise en œuvre. Le bon fonctionnement de certaines CDES permet d'actualiser aisément et en permanence cet état des lieux.

De la même façon, on observe une attente forte, notamment de la part des parents, pour clarifier en particulier les dispositifs d'accès à l'information. L'exigence d'information et de communication a donc amené la totalité des groupes Handiscol' actifs à se saisir, même si c'est, là encore, de façon variable d'un département à l'autre, de la question de la *constitution de centres de ressources* pour les parents et les associations, ce qui ne signifie pas que des perspectives soient tracées en termes de réalisations, on en reste le plus souvent aux intentions. Dans deux départements, un poste de personne ressource à l'intégration scolaire a été créé, le titulaire joue un rôle important dans l'accompagnement de la politique d'intégration, en servant de médiateur entre les équipes et les commissions, en organisant des formations et en diffusant de l'information, préfigurant ainsi ce que peut être la fonction d'un véritable centre de ressources.

La recherche de *l'adaptation des structures d'accompagnement (SESSAD et service d'auxiliaires d'intégration scolaire)*, est au programme de travail d'un peu plus de la moitié des groupes actifs qui traitent de cette question soit en séance plénière, soit en groupes de travail. Il s'agit d'une mission dont chaque groupe départemental Handiscol' a bien mesuré l'importance et qui fait l'objet d'une réflexion approfondie. Mais, jusqu'à présent, ces instances, dont le fonctionnement reste encore balbutiant, n'ont pas encore présenté de projets véritablement construits, et les services qui existent ont été créés à l'initiative d'associations de parents ou de responsables d'établissements spécialisés, en étroite relation avec les autorités de tutelle (IA et DDASS).

Six des neuf missions assignées sont peu prises en compte

Les autres missions apparaissent, de façon aléatoire, dans les préoccupations des différents groupes Handiscol' observés :

- trois d'entre eux seulement indiquent jouer un *rôle prospectif visant à proposer des adaptations et des améliorations au schéma départemental de scolarisation et au schéma des équipements sociaux et médico-sociaux* ;

- *Le suivi des modalités de scolarisation des enfants pris en charge par le secteur médico-social et sanitaire* est une mission floue, mal comprise et rarement citée, donc peu abordée. Les CDES suivent les orientations dans un cadre général, éducatif et thérapeutique, elles procèdent régulièrement à la révision des orientations à partir de dossiers réactualisés. Par ailleurs, les IEN-AIS assurent une évaluation de cette scolarisation à partir des inspections qu'ils conduisent dans les classes des maîtres mis à disposition de ces établissements. Plusieurs interlocuteurs voient mal le groupe départemental Handiscol' s'engager davantage dans cette mission, laquelle serait perçue alors comme une ingérence dans la vie des établissements.

- *le suivi du dispositif d'assistance pédagogique à domicile en faveur des enfants et adolescents atteints de troubles de santé évoluant sur une longue période* semble n'être assuré en groupe Handiscol' que dans trois départements. Dans plusieurs départements, le responsable de ce service est invité aux réunions en qualité de membre associé, mais le groupe Handiscol' ne semble pouvoir jouer aucun rôle dans un dispositif qui existait déjà et qui fonctionne généralement bien, sous la responsabilité des inspecteurs d'académie.

- *l'attention portée en liaison avec les collectivités concernées à l'accessibilité des locaux scolaires* ne paraît guère être une priorité de l'action des groupes Handiscol' dont deux seulement en font mention, mais dont l'un s'y est attaché dans le cadre d'un groupe de travail spécialisé. Cette mission est d'autant moins réalisée que, dans la plupart des cas, les représentants des collectivités ne participent pas aux réunions de groupe départemental Handiscol' et, *a fortiori*, aux sous groupes de travail.

- un seul groupe départemental déclare être attentif au *recueil du bilan de fonctionnement de la CDES et des CCPE/CCSD*, ainsi qu'à la *liaison avec les dispositifs d'accueil de la petite enfance et avec les dispositifs d'accès à l'emploi pour les adultes handicapés*.

La réalisation des missions passe souvent par la constitution de groupes de travail ou de commissions

Lorsque les groupes Handiscol' se sont dotés de groupes de travail ou de commissions, la réalisation de la plupart des missions retenues par le groupe départemental est prise en charge directement par les sous-groupes. La création d'un sous-groupe et les objectifs de travail qui lui sont assignés répondent, d'ailleurs, généralement à l'exercice d'une mission affichée précise.

Certaines missions n'appartiennent pas en propre aux groupes Handiscol'

La place occupée déjà par d'autres structures, voire sur certains secteurs par les services de l'État, se traduisent dans plusieurs départements par un non-engagement du groupe Handiscol'. Ceci est particulièrement criant dans l'un d'entre eux où quatre missions sont citées comme prises en charge, mais assumées par la CDES (missions 1 et 8), la COTOREP (mission 8), le CREA (mission 6) et l'IEN-AIS (mission 3).

On observera en outre, que, s'agissant de la participation ou de la contribution des groupes Handiscol' aux travaux réalisés par d'autres structures, trois seulement d'entre eux ont été associés et appelés à jouer un rôle prospectif visant à proposer des adaptations et des améliorations au schéma départemental de scolarisation et au schéma des équipements sociaux et médico-sociaux ; schémas préparés par les services extérieurs de l'État, il est vrai, avant même, parfois, l'entrée en fonctionnement opérationnel du groupe départemental.

Éléments à retenir

En général, les missions des groupes départementaux Handiscol' sont réalisées de manière très contrastée. Dans certains cas les groupes ont consacré leurs premières réunions à s'organiser ou ont donné une suite peu consistante à leurs premiers travaux. Dans certains autres cas, ils ont fonctionné en perdant parfois de vue beaucoup de missions qui leur sont confiées, focalisant leur attention sur une ou deux d'entre elles. Dans d'autres cas enfin, elles les assument toutes, mais de manière superficielle et empirique, avec une volonté évidente, sans pour autant se doter d'une méthode de travail véritablement efficace.

Il faut souligner, plusieurs observations qui contiennent en elles-mêmes des propositions :

- La nécessité de clarifier les missions du groupe départemental Handiscol' voire de les limiter pour garantir une réelle identité ;*
- l'exigence d'un projet et d'une assise méthodologique forts pour assurer une prise en charge efficace des missions ;*
- elle-même doublée d'une exigence de réalisations concrètes sur la base des missions retenues (ce qui ne semble cependant pas être encore souvent le cas), faute de quoi le groupe Handiscol' perd de son efficacité, de sa crédibilité et de sa légitimité ;*
- la création de groupes de travail ou des commissions spécialisés qui dans plusieurs départements ont permis au groupe Handiscol' d'aborder les problèmes de façon plus concrète et de n'être pas seulement un lieu d'échange d'informations ;*
- la nécessité souvent évoquée, dans le droit-fil de l'observation qui précède, de bénéficier de moyens appropriés pour répondre aux missions prises en charge ;*
- le fait que les missions assignées aux groupes Handiscol' sont pour partie déjà remplies, ou peuvent être remplies, par d'autres instances, ce qui donne parfois le sentiment*

d'une structure qui se surajoute aux autres et qui, en d'autres termes, pose, dans certains départements, la question de son opportunité et de son efficacité.

Identification du groupe départemental Handiscol'

Le groupe Handiscol' a suscité de nombreuses inquiétudes

Structure nouvelle s'insérant entre des structures anciennes, souvent bien identifiées, au sein desquelles chacun a ses habitudes et aussi ses prérogatives, le groupe Handiscol' suscite souvent une certaine méfiance. Se place-t-il en concurrence, en interférence, en complémentarité ? Quelles sont les limites de son action ?

L'enquête a révélé à plusieurs reprises que les acteurs départementaux les plus importants n'avaient pas pris la mesure de la nouvelle structure, des possibilités de concertation et de construction commune qu'elle offrait et, dans le même temps, lui attribuaient des pouvoirs qu'elle n'avait pas (pouvoir de décision, par exemple). D'où la réaction première de marginalisation, voire de rejet, surtout lorsque l'on se déclarait satisfait - à tort ou à raison - de la politique départementale en matière de handicap. Dans le cas contraire, la méfiance existait également envers un groupe qui risquait d'aviver des problèmes déjà inquiétants et difficiles à résoudre.

Trois préconisations peuvent être retenues afin d'apaiser ces craintes.

- Préciser les rôles respectifs de la CDES et du groupe Handiscol'

Dans les départements où le groupe ne fonctionne pas, ou très mal, les différents responsables se posent souvent la question du rôle respectif des deux instances. Certains affichent leur scepticisme en expliquant que le groupe Handiscol' ne fait qu'alourdir la CDES. Dans ce cas, deux hypothèses, soit la CDES remplit bien ses missions et « on » ne voit pas ce qu'un groupe élargi apporterait de plus, soit la CDES ne fonctionne pas bien et l'« on » n'arrive pas à dépasser ce problème.

En effet, dans tous les départements, le groupe Handiscol' a été créé à partir de la CDES. Certains ont compris l'intérêt de créer une instance de réflexion, force de proposition, d'autres n'en voient pas l'utilité. Il serait donc nécessaire de préciser le rôle exact et l'objet (tout à fait différent) des deux instances.

- Sensibiliser les élus locaux

Dans la plupart des départements visités (y compris dans ceux où le groupe Handiscol' fonctionne bien), les collectivités départementales et régionales ignorent les activités du groupe. Invités, les élus siègent rarement. Nombre de responsables administratifs, responsables de l'aménagement des locaux ne savaient pas que cette structure de concertation existait.

La mise en place de ces groupes, décidée au niveau national, fruit d'un dialogue direct entre parents et représentants de l'État n'a jamais fait l'objet de concertation avec les responsables de ces collectivités. Une sensibilisation (pour le moins) semble nécessaire. Il est d'ailleurs curieux de constater que les nombreuses associations de parents n'y aient pas pensé.

- Officialiser l'existence de chaque groupe par un arrêté préfectoral

La création du groupe n'a donné lieu que très rarement à la publication d'un acte administratif. L'absence de décret créant le CDCPH est souvent avancé comme explication. Si dans beaucoup de départements les acteurs ne se sont pas inquiétés du caractère non officiel de la structure, d'autres posent des questions :

Les convocations ne s'inscrivant pas dans une démarche administrative réglementaire, peuvent-elles donner lieu à ordre de mission et remboursement ?

L'officialisation de l'existence de chaque groupe par un arrêté préfectoral semble donc indispensable, et de nature à rassurer les acteurs « institutionnels ».

Éléments à retenir :

Le groupe Handiscol' mérite d'être mieux reconnu : pour ce faire, il est indispensable de l'identifier clairement par rapport à la CDES, d'y impliquer les élus de la commune à la région, et d'officialiser l'existence de chaque groupe par un arrêté préfectoral.

Impacts et apports du groupe Handiscol'

Handiscol' apparaît comme une institution nécessaire, mais dont les apports ne sont pas toujours perçus

Si l'impact est nul dans deux départements, dans l'un parce qu'Handiscol' y est considéré comme une instance lourde et supplémentaire, dans l'autre parce que les maîtres d'œuvre contestent les initiatives nationales, voire académiques, il semble qu'ailleurs il ait le pouvoir de donner une certaine lisibilité à l'ensemble des actions et fasse espérer une meilleure coordination. Ajoutons que le groupe Handiscol' a le mérite de donner la parole à divers partenaires dont certains, jusque là, avaient le sentiments d'en être privés..

D'une certaine manière, Handiscol' a fait prendre conscience des rôles respectifs de l'Éducation nationale et de la DDASS et a permis de lever certaines opacités ; ce constat, fait dans un département où l'école n'avait pas été préparée à l'accueil des enfants handicapés, peut s'étendre à l'ensemble des départements, y compris à ceux qui n'accordent aucune importance à Handiscol'. Il convient d'observer que lorsque la DDASS a été le moteur initial, Handiscol' a conduit l'Éducation nationale à rétablir l'équilibre et à jouer le rôle qu'on attend d'elle. En

particulier, les associations promptes à se méfier de l'Éducation nationale ou à la mettre en cause, deviennent nettement plus sensibles à son action souvent méconnue jusque là.

Bien souvent la CDES reste l'ossature du groupe et son impact est plus puissant que celui d'Handiscol', compte tenu de son ancienneté, de sa structure, de son pouvoir de décisions et de son action. Toutefois dans la mesure où Handiscol' est un espace de concertation, il permet d'engager, souvent par l'intermédiaire des sous-groupes, des réflexions pour trouver des réponses concrètes à des besoins identifiés.

Il est encore trop tôt pour affirmer qu'Handiscol' a favorisé le nombre des intégrations ; toutefois, une vision globale des problèmes peut permettre une hiérarchisation des priorités et contribuer de la sorte à une plus grande implication des collectivités.

Une fois les méfiances dissipées, l'impact d'Handiscol' sera sans doute plus lisible

Le caractère un peu figé, voire rituel du groupe, fait parfois hésiter les élus. De même, dans certains cas, la DDASS considère l'Éducation nationale comme un frein à ses actions, alors qu'en fait c'est parfois le secteur associatif qui constitue un groupe de pression soucieux de préserver l'intérêt de ses membres. La crainte semble inspirer des attitudes de méfiance, c'est le cas dans un département où Handiscol' suscite des espoirs, mais où la DDASS et l'Éducation Nationale redoutent que le groupe ne se transforme en lieu de revendication ; en réalité, les réunions du groupe Handiscol' échappent à ce procès d'intention.

La situation est donc diverse et n'est pas toujours satisfaisante : les apports d'Handiscol' demeurent peu visibles pour l'instant, voire en apparence inexistant. Son impact est encore difficile à déterminer. Pour autant, plutôt que de s'exprimer en termes négatifs, il vaudrait mieux dire que si le groupe Handiscol' n'existait pas, il faudrait le créer.

En effet pour être peu visibles l'impact et les apports d'Handiscol' n'en sont pas moins réels : lieu de réflexion, de recherche de solutions et de ressources, de prise de conscience, de transparence, Handiscol', lorsque les méfiances réciproques et les intérêts mal compris auront disparu, peut apparaître comme un groupe d'impulsion et de concertation, d'autant que son grand mérite est de réunir des acteurs que leur diversité d'origine ne conduisait pas *a priori* à une entente efficace. C'est le cas dans des départements où la mise en place d'Handiscol' s'est déroulée rapidement : son principal apport positif, pour ce qui est du moins observable aujourd'hui et aux yeux des acteurs, paraît être l'impulsion donnée à la collaboration entre les responsables de l'Éducation nationale et ceux des Affaires sanitaires et sociales, ou la reconnaissance du caractère fructueux de cette collaboration.

Éléments à retenir

Il semble que, même là où Handiscol' n'est pas encore une réalité en actes, les textes qui s'y rapportent (ainsi que, peut-être, dans une certaine mesure, les visites sur le terrain effectuées à l'occasion de cette étude) aient été un facteur d'éveil d'une véritable réflexion sur l'intégration ou d'un renouvellement de cette réflexion. Certains acteurs le reconnaissent tout en considérant qu'il est encore difficile et parfois prématuré de mesurer les effets de cette politique dans son ensemble.

La dimension supra-départementale.

La circulaire qui préside à la création des groupes Handiscol' leur donne une dimension départementale. Certes, les préfets de région, les recteurs et les directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales ont été destinataires du texte fondateur. Mais, ainsi que le favorise une démarche de décentralisation, ils ont laissé l'initiative des opérations aux représentants départementaux. Or la politique en faveur des jeunes handicapés ne se limite pas à une approche départementale. De plus, la proximité ou l'éloignement de structures existantes, même lorsqu'elles sont implantées dans un département voisin, ne sont pas sans conséquence sur les habitudes de prise en charge du handicap dans un secteur donné. Aussi, dès lors que l'on veut évaluer l'impact et l'efficacité du dispositif Handiscol', est-il nécessaire de se poser également le problème de sa dimension supra-départementale, qu'elle soit interdépartementale, académique ou régionale, voire interrégionale. Parfois, cette dimension existe de fait à l'initiative de quelques recteurs. Parfois, il y a des partenaires pour la souhaiter ou l'envisager, mais les autorités régionales n'en voient pas l'intérêt. Plus rarement, elle est redoutée ou refusée.

Une coordination académique est invoquée comme facteur d'équilibre entre les départements

Quelques recteurs ont senti la nécessité d'instaurer un pilotage ou une coordination au niveau académique pour éviter en particulier que certains départements mal dotés en structures ne se marginalisent par rapport à d'autres : nomination d'un coordinateur académique, utilisation des IA et des administrateurs de bassin comme relais départementaux, mission donnée aux CIO de créer un centre de ressources, par exemple. C'est justement le bilan très contrasté de la politique d'intégration suivant les départements qui a pu faire regretter ailleurs l'absence d'une coordination régionale ou académique.

Ou bien il s'agit de traiter un certain nombre de problèmes qui ne peuvent l'être qu'au niveau régional, comme la répartition géographique des services, ou de mieux adapter aux besoins l'implantation des structures d'accueil dans les départements.

La politique d'intégration, nécessairement gérée au niveau départemental, serait soutenue par une impulsion académique ; et une instance supra-départementale pourrait jouer un rôle d'émulation et de régulation entre les départements. Ce rôle de régulation peut d'ailleurs s'appliquer aux personnes, quand c'est un conflit de compétences ou de pouvoir entre des membres du groupe qui entrave la bonne marche de ce dernier.

Inversement on a pu ressentir, dans certains départements qui ont fortement investi en matière de prise en charge du handicap et qui ont la réputation d'être richement dotés (même si ce n'est pas objectivement le cas), la crainte d'un rééquilibrage trop théorique au niveau académique, ce qui affaiblirait la dynamique impulsée, alors même que la création d'Handiscol' a permis de commencer à travailler dans une logique de bonne répartition des moyens, et d'adéquation entre les structures locales et des besoins clairement analysés.

Dans une académie, la coordination paraît inutile à certains responsables, la disparité des schémas départementaux faisant ressortir plutôt l'urgence de traiter des problèmes locaux spécifiques. A leurs yeux, le groupe Handiscol' doit rester "une instance de proximité", et la concertation des CDES entre elles devrait suffire à traiter les problèmes interdépartementaux.

Une réflexion et un pilotage académiques sont nécessaires à une véritable information et formation des personnels à la problématique de l'intégration

Les visites de terrain ont montré l'intérêt des quelques initiatives prises dans ce sens. Si l'on souhaite qu'Handiscol' soit plus qu'un lieu de concertation et de coordination locale, et qu'il devienne le levier d'une politique nationale plus ambitieuse qui consiste à porter la culture de l'intégration au cœur même du système éducatif, alors le travail des groupes départementaux doit déboucher sur une réflexion plus construite au niveau des responsables académiques et régionaux que le simple enregistrement des rapports annuels, en particulier en ce qui concerne la circulation de l'information, la communication, et la formation des personnels.

Les visites de CLIS et d'UPI dans divers départements ont bien montré comment, sur le plan pédagogique, l'ensemble d'un établissement bénéficiait de la présence en son sein d'un enseignement adapté à des besoins éducatifs spécifiques (échanges et perméabilité entre les classes, décloisonnement des disciplines, travail de toute l'école en équipe autour des projets d'intégration, avec une forte implication du chef d'établissement qui inscrit la démarche dans son projet, etc.). Handiscol' devrait être une structure d'impulsion (du bas vers le haut) qui permette de faire connaître de telles expériences au-delà de l'enceinte d'un établissement, en leur donnant une plus large diffusion en particulier auprès des enseignants du milieu "ordinaire", lesquels sont tous en demande d'outils pour l'intégration. Des échanges d'expériences entre départements seraient très utiles en particulier pour la réflexion en matière d'outils d'intégration et de personnes-ressources. Il est frappant de voir, lors des visites de terrain, comment chaque département réinvente des solutions à des problèmes qui ont souvent été déjà résolus chez le voisin, avec les mêmes difficultés.

Dans une académie, cette démarche a pu se traduire au niveau rectoral :

par l'organisation d'un colloque sur la politique du handicap, à l'université, en janvier 2001,

par la volonté affichée d'assurer un suivi entre les différents niveaux d'enseignement (les premier et second degrés), en décidant d'associer à ce travail tous les corps d'inspection, c'est-à-dire les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) et les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), au travers du programme de travail académique (PTA),

par la collaboration d'inspecteurs généraux de l'éducation nationale (IGEN) des différentes disciplines.

En ce qui concerne la formation des enseignants quatre niveaux ont été évoqués lors des visites de terrain :

une information générale pour tous les personnels (les centres de ressources en cours de création à l'initiative d'Handiscol' peuvent y contribuer largement, s'ils existent ; les sites académiques peuvent prévoir des espaces pour héberger des informations facilement accessibles non seulement aux enseignants mais aussi aux élèves handicapés, etc.) ;

une formation sur le terrain (en tant que de besoin) au contact des professionnels habitués à certains handicaps dans les établissements spécialisés, que les associations gestionnaires d'établissements sont parfois prêtes à organiser. Cela s'est fait pour les enseignants d'une école qui accueille des enfants sourds ; ils se sont formés pendant une semaine dans un institut d'éducation spécialisée pour handicapés auditifs ;

une plus grande circulation des personnels d'un établissement à l'autre, ce qui permettrait l'essaimage des compétences par effet de capillarité ;

une formation plus théorique sur l'intégration des élèves handicapés (à prévoir dans le plan des IUFM, Instituts universitaires de formation des maîtres) dans le cadre de la formation initiale ou dans celui de la formation continue qui relève plus particulièrement de la politique rectorale et du plan académique de formation (PAF).

Les formes que pourrait prendre une coordination académique

Pour éviter qu'une nouvelle instance ne vienne compliquer le fonctionnement du groupe Handiscol' souvent jugé déjà trop lourd, pour trouver aussi un équilibre entre l'absence de pilotage et l'excès d'un pilotage centralisé qui, selon certaines collectivités territoriales, ignorerait les réalités locales, on cherche souvent à maintenir au niveau départemental les fonctions de gestion de la politique d'intégration, d'échanges et de décision, tout en envisageant, au niveau régional ou académique, un dispositif léger, un relais qui soit le lieu de coordination, de régulation, mais aussi d'impulsion et d'évaluation.

Quand il est envisagé, ce pilotage académique serait assuré directement par le recteur et le DRASS, assistés d'un chargé de mission académique ou de conseillers techniques. Ou bien ce serait un "comité régional Handiscol", qui se réunirait une fois par an pour faire un bilan et définir des perspectives d'action.

Éléments à retenir

Il est trop tôt pour qu'on puisse déterminer des interactions entre les missions d'Handiscol' et la nécessité d'un pilotage académique.

Dans les trois départements où apparaissent des initiatives de coordination académique, les progrès ou les difficultés ne semblent pas liés à cette coordination. Comme cela a déjà été souligné, c'est bien l'histoire locale et le contexte qui ont conditionné le mode d'installation et de fonctionnement d'Handiscol', et surtout son positionnement général. Dans les départements où une coordination académique n'existait pas, la richesse ou le dynamisme du contexte local a pu faire que les problèmes des handicapés soient traités alors même que le groupe Handiscol' se mettait lentement en place.

Cela n'empêche pas de constater la pertinence et l'opportunité de l'initiative rectorale qui arrive à point nommé pour donner une crédibilité et une nouvelle impulsion aux travaux des départements, en bénéficiant des rapports et bilans annuels qu'ils pourront lui fournir comme base de réflexion et de travail. La rencontre d'une impulsion académique et d'une présentation organisée des projets départementaux est sans doute à terme une condition de réussite du dispositif engagé.

C'est avec le temps, par comparaison entre des départements limitrophes et les différentes modalités d'action, qu'une action supra-départementale pourra montrer sa nécessité et son efficacité. Le fait que le dispositif ait pris naissance sur la base d'une unité administrative assez proche du terrain a constitué un contrepoids utile à la tendance centralisatrice du système, qui se fonde sur une volonté essentiellement politique. Cependant, la réaffirmation de cette volonté par une prise de responsabilité des instances académiques semble indispensable à la pérennisation et à la bonne diffusion des initiatives sur le territoire régional.

Chapitre II

Conclusions et recommandations

A l'issue de la première phase de l'étude, la mission avait souhaité poursuivre sa réflexion à partir d'observations effectuées sur le terrain, afin d'apprécier l'éventuel décalage entre le déclaratif fourni par les enquêtes et une réalité qui avait forcément évolué en une année. Elle s'était donné pour objectif de travailler selon trois axes fondamentaux susceptibles de caractériser la place des groupes départementaux Handiscol' dans le dispositif général en faveur de l'adaptation et de l'intégration scolaires des élèves handicapés.

Si la circulaire qui crée les groupes Handiscol' remonte maintenant à plus de deux ans, leur mise en place effective n'est intervenue que très progressivement et, pour certains d'entre eux, tardivement. Ainsi, de façon générale, est-il prématuré de tirer des conclusions définitives sur leur fonctionnement et leur efficacité.

D'autre part, les visites dans les départements ont montré que la situation avait évolué. Mais, paradoxalement, certains départements qui s'étaient engagés assez rapidement dans la mise en place de ces groupes n'ont pas nécessairement maintenu le dynamisme qu'on aurait pu entrevoir et à l'inverse, d'autres, partis plus lentement dans la réalisation de la procédure, ont développé des actions qui s'inscrivent dans les missions dévolues à ces groupes.

Les conclusions de l'étude de terrain sont exposées en fonction des trois axes qui ont dirigé la réflexion des membres du groupe de l'inspection générale.

Le groupe Handiscol' est-il en position pour définir et promouvoir une politique départementale de l'intégration scolaire ?

Le groupe Handiscol' n'est pas clairement identifié

Le groupe départemental Handiscol' n'a pas rencontré d'obstacles majeurs à son installation, même si l'absence du décret créant le CDCPH a parfois servi de prétexte à certains partenaires pour ralentir sa mise en place et entraver la réalisation de certaines missions. Ce

sont le contexte local et la dimension historique de la politique départementale en matière de prise en charge du handicap qui ont été déterminants, ainsi que l'implication des responsables institutionnels et associatifs. On pourrait conclure de cette observation que la création du groupe Handiscol' est moins liée à sa nécessité qu'au dynamisme de la politique départementale qui dépend elle-même d'éléments contextuels.

En général, le groupe Handiscol' a de la peine à se situer parmi les instances existantes, surtout lorsque celles-ci fonctionnent bien et accomplissent plusieurs missions dévolues à ce groupe. Il en va ainsi des CDES qui ne perçoivent pas toujours les apports de cette instance, ou des groupes mis en place par les DDASS pour définir les schémas départementaux des équipements sociaux et médico-sociaux. De même, les collectivités territoriales, lorsqu'elles n'ignorent pas les activités du groupe, le considèrent comme une instance créée par l'État et qui vient s'immiscer dans le traitement de problèmes dont elles ont la responsabilité dans le cadre d'une gestion décentralisée. D'une manière générale, le groupe Handiscol', prévu comme un lieu de réflexion et de concertation entre les différents partenaires, n'est pas bien compris dans ce rôle spécifique ; parfois même, il est vécu comme une instance concurrente, ou de contrôle, ou encore comme une chambre d'enregistrement. Il suscite dès lors une méfiance qui, sans aller jusqu'à l'hostilité, peut faire douter de son utilité.

Le difficile équilibre entre efficacité et représentativité est générateur d'insatisfaction

La circulaire fondatrice du groupe Handiscol' prévoyait une composition détaillée des différents membres mais n'en fixait ni le nombre, ni les modalités de désignation. Aussi, les responsables départementaux ont-ils rencontré des difficultés à déterminer un équilibre entre une représentation aussi fidèle que possible de la réalité locale et la constitution d'un groupe permettant un fonctionnement optimal. Les modes de désignation ont varié, de la cooptation sur des critères nécessairement subjectifs à une représentation sur des fondements plus objectifs, en passant par l'appel au volontariat. Dans cette démarche approximative, le groupe départemental peut avoir pris des dimensions excessives, obérant ainsi une grande partie de son efficacité, ou, au contraire, des dimensions raisonnables mais obtenues en écartant de son sein des partenaires qui souhaitaient en être membres et qui vivent cette mise à l'écart comme une forme d'exclusion.

Dans cette constitution un peu confuse, il faut noter cependant, assez souvent, une forte représentation des personnels du secteur médico-éducatif et, inversement, une représentation très discrète des représentants des établissements scolaires ordinaires, notamment des établissements du second degré et du secteur privé. Par ailleurs, il faut noter une absence des personnels sociaux et, si les collectivités locales sont prévues, elles n'ont répondu que rarement à l'appel.

Les groupes Handiscol' en sont encore à rechercher un mode de fonctionnement

Les groupes Handiscol' n'ont pas encore trouvé de modes de fonctionnement opérationnels, notamment en ce qui concerne leurs méthodes de travail. Les réunions plénières ont paru souvent formelles et, prenant la forme de séminaires, ont rapidement révélé leurs limites ; leur fréquence, prévue par la circulaire à raison de trois par an, n'est qu'exceptionnellement effective. Souvent, des commissions ont été mises en place pour traiter des sujets arrêtés en grand groupe, mais elles ont rarement fonctionné et leurs productions, lorsqu'elles existent, sont relativement modestes.

Globalement les stratégies à adopter pour mener à bien les missions assignées au groupe Handiscol' ne sont pas véritablement élaborées et chaque groupe est à la recherche d'une méthode. Cependant, dans certains cas, lorsque le groupe s'est fixé un ou deux axes de travail débouchant sur un projet concret, les réunions plénières trouvent leur sens et le groupe Handiscol' devient une instance plus solide. Cette observation montre la nécessité, pour chaque groupe, de définir des projets clairs en fonction du rôle qu'il doit jouer.

Les missions dévolues aux groupes Handiscol' sont inégalement et partiellement réalisées

Les observations conduites sur le terrain montrent que les groupes Handiscol' ne sont pas, pour l'instant, en mesure de mener à bien toutes les missions qui leur sont confiées. Certaines, même si elles relèvent effectivement de leurs compétences, sont très inégalement réalisées: l'état des lieux des besoins et des ressources (alors même que la CDES serait en mesure, en principe, de l'assumer), l'adaptation de structures d'accompagnement (SESSAD, services d'auxiliaires d'intégration scolaire), la constitution de centres de ressources pour les parents, les enseignants et les associations, l'étude de l'accessibilité des locaux scolaires.

Certaines missions n'appartiennent pas en propre au groupe Handiscol' et sont rarement assumées : la liaison avec les dispositifs d'accueil de la petite enfance et avec les dispositifs d'accès à l'emploi pour les adultes handicapés, l'adaptation et l'amélioration du schéma départemental de scolarisation et du schéma des équipements sociaux et médico-sociaux.

D'autres missions ne relèvent pas des compétences du groupe départemental Handiscol' mais peuvent exceptionnellement avoir été réalisées : le suivi des modalités de scolarisation des enfants pris en charge par le secteur sanitaire et médico-social, le suivi du dispositif d'assistance pédagogique à domicile en faveur des enfants et adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période.

Enfin, le recueil du bilan de fonctionnement de la CDES et des CCPE/CCSD ne fait l'objet d'une certaine attention que dans un seul département et on est en droit de s'interroger sur l'usage que pourrait en faire le groupe Handiscol' dont les co-présidents sont à tour de rôle, également, présidents de la CDES.

La synthèse des observations effectuées ne permet donc pas de conclure, actuellement, sur les capacités du groupe Handiscol' à définir et promouvoir une politique départementale en matière d'intégration scolaire des élèves handicapés. Mal identifié, constitué dans une certaine confusion et selon une représentation approximative, recherchant ses méthodes et son rythme de travail, réalisant ses missions de manière partielle, le groupe Handiscol' a besoin d'être consolidé si les pouvoirs publics souhaitent qu'il joue un rôle véritable dans ce domaine.

Le groupe Handiscol' est-il un lieu de concertation ?

Le groupe Handiscol' est un lieu d'échange et de dialogue

Incontestablement, cette nouvelle instance joue parfaitement le rôle de lieu d'échange et de dialogue, regroupant des acteurs qui n'ont pas forcément l'occasion de se rencontrer. Le groupe Handiscol' a le mérite de donner la parole aux divers partenaires, notamment aux associations de parents qui peuvent s'exprimer et faire valoir leur point de vue et leurs attentes. De même, les représentants de la DDASS et de l'Éducation nationale peuvent expliquer les fondements de la politique qu'elles sont amenées à conduire et les associations, souvent promptes à accuser les institutions, sont plus sensibles à leur action ; elles proposent même, dans certains cas, de les soutenir.

Le groupe Handiscol' permet l'harmonisation entre les différents partenaires quand ils sont présents

Lieu d'échange et de dialogue, le groupe Handiscol' est également et assez naturellement une instance d'harmonisation entre les différents partenaires. Le rôle respectif de la DDASS et de l'Éducation nationale est clairement explicité et le groupe oblige à une certaine lisibilité de la politique conduite au plan départemental.

Dans certains cas, des modes de représentation effectués essentiellement sur des critères d'appartenance aux organisations professionnelles ont fait craindre que le groupe Handiscol' ne devienne un lieu de revendications. Mais les réunions plénières qui ont eu lieu jusqu'à présent, ont échappé à ce travers.

En revanche, l'absence de représentation des collectivités locales n'a pas permis une harmonisation, sur des sujets aussi importants que l'accessibilité des locaux, les transports scolaires ou la création de services d'auxiliaires d'intégration scolaire.

Le groupe Handiscol' n'est pas encore un lieu de réflexion stratégique et prospective

Deux ans après sa création, le groupe Handiscol', compte tenu des difficultés qu'il a rencontrées pour s'installer et pour fonctionner, n'a pas été encore en mesure de conduire une réflexion stratégique et prospective amenant les responsables, notamment les élus, à des décisions et des actions. En outre, le nombre de missions qui lui sont assignées a créé une certaine confusion et a freiné la définition de priorités. Quand un groupe s'est limité à une ou deux tâches, alors un travail de fond a pu être réalisé, se soldant par des propositions d'actions construites. On retiendra la déclaration d'un préfet en guise d'illustration « ce ne sont pas les moyens qui manquent, ce sont les projets ».

Globalement, le groupe Handiscol' paraît souvent comme un lieu de réflexion, de prise de conscience, de transparence, regroupant des acteurs dont la diversité d'origine et de fonctions n'est pas garante, *a priori*, d'une entente efficace. Mais un travail prospectif semble difficile à mener dans la mesure où les membres du groupe regrettent de ne pas avoir suffisamment de responsabilités dans ce domaine. Tel qu'il est conçu, le groupe Handiscol' est un lieu de concertation ; mais il n'est pas une instance disposant des possibilités pour agir sur la politique départementale. Il risque donc de perdre sa légitimité et de connaître la désaffection. Les lenteurs de sa mise en place, la faible fréquence de ses réunions et la modestie de ses travaux pourraient constituer les premiers signes de défaillance.

Le groupe Handiscol' remplit très correctement son rôle de lieu d'échange, de dialogue et de concertation. S'il n'existait pas, il faudrait le créer. Mais, tel qu'il est défini, il n'est pas encore véritablement une instance de réflexion stratégique et prospective ; si des précisions ne sont pas données sur l'exercice de ses responsabilités, il risque de perdre sa légitimité.

Le groupe Handiscol' apporte-t-il une plus-value quantitative et qualitative à l'intégration scolaire ?

L'intégration scolaire des jeunes handicapés n'a pas progressé

Compte tenu des difficultés exposées ci-dessus, il est prématuré d'évaluer l'impact et l'apport du groupe Handiscol' sur l'intégration scolaire des élèves handicapés. Les visites effectuées montrent que, dans ces deux années de mise en place progressive, l'effet sur l'intégration scolaire est encore nul, aussi bien au plan quantitatif que qualitatif. La mission n'a pas observé d'augmentation du nombre d'élèves intégrés dans les structures scolaires ordinaires

du premier comme du second degré. De même, elle n'a relevé aucune amélioration sensible dans l'aspect qualitatif des intégrations déjà réalisées. Si, dans certains cas, la perspective de créations d'UPI a été évoquée, elle ne peut être attribuée à l'impact du groupe Handiscol', elle semble plutôt le résultat de la mise en œuvre générale du plan Handiscol' publié à la suite du rapport d'étude IGAS/IGEN sur la scolarisation des jeunes handicapés.

Un constat illustre l'absence d'impact du groupe Handiscol' : les inspecteurs généraux avaient prévu, dans la phase d'étude de terrain, d'observer des réalisations concrètes d'intégrations individuelles et collectives, *fruits reconnus de l'action du groupe Handiscol'*. A l'issue des visites, aucun compte rendu d'une quelconque réalisation n'a pu être rapporté.

Une dimension supra-départementale est souhaitée

Le texte fondateur du groupe Handiscol' a conféré une mission départementale à cette instance, afin de lui assurer un caractère de proximité face aux problèmes posés par l'intégration scolaire. Mais la politique en faveur des jeunes handicapés ne se limite pas à une approche départementale, surtout lorsqu'il s'agit de scolarisation dans les établissements du second degré ou de formation professionnelle ou encore, lorsqu'il est question d'assumer la prise en charge des handicaps rares. Au fil de leurs visites, les inspecteurs généraux membres de la mission ont posé le problème d'une dimension supra-départementale, interdépartementale, académique ou régionale.

Cette approche est invoquée comme facteur d'équilibre entre les départements. Dans une même académie, des écarts importants ont été signalés, soit dans l'équipement en services ou établissements spécialisés, soit en matière de pratique d'intégration scolaire. Par ailleurs, certains problèmes ne peuvent être traités qu'au niveau régional. Enfin les initiatives qui ont été observées au plan académique ont montré leur intérêt et leur impact. Une réflexion et un pilotage académiques sont nécessaires à une véritable information et formation des personnels à la problématique de l'intégration scolaire, notamment en direction des personnels des établissements du second degré. La plan académique de formation continue, placé sous la responsabilité du recteur et mis en œuvre par le directeur de l'IUFM, peut jouer un rôle important dans ce domaine.

La circulaire du 19 novembre 1999 créant les groupes Handiscol' esquissait cette dimension supra-départementale, en rendant « *le recteur et le directeur régional des affaires sanitaires et sociales destinataires du rapport annuel du groupe afin de permettre une planification des actions d'intégration et une meilleure répartition des moyens au niveau académique* ». Mais force est de constater que ces rapports ont été encore rarement produits et leur seule transmission aux recteurs et aux DRASS ne peut, en aucun cas, être suffisante pour organiser une véritable politique académique ou régionale.

Pour autant, la création d'un « super-groupe » Handiscol' au plan académique ou régional n'est souhaitée par personne. La politique académique demande à être précisée et mise en œuvre par les responsables de l'éducation nationale et des affaires sociales selon des modalités efficaces, soutenues par des conseillers techniques en prise directe et régulière avec les groupes Handiscol' concernés et en relation permanente avec les collectivités locales.

Au terme de ces conclusions, on peut constater que le groupe départemental Handiscol', prévu comme instance de concertation, ne répond pas encore véritablement à la vocation qui lui était attribuée. Les difficultés rencontrées lors de sa mise en place et le faible impact observé pourraient mener à s'interroger sur le bien fondé de son existence. Pourtant il s'est révélé d'un tel intérêt que, s'il n'existait pas, on peut considérer qu'il faudrait le créer. Il paraît donc nécessaire de procéder à des améliorations du dispositif pour que le groupe soit mieux reconnu et plus efficace dans son action.

Recommandations

Pour trouver sa légitimité, le groupe Handiscol' doit être officialisé par un arrêté préfectoral

La publication d'un arrêté préfectoral constituerait la base juridique qui permettrait au groupe Handiscol' d'être légitimé et mieux reconnu, et qui gommerait les prétextes invoqués par certains acteurs pour ne pas participer. Dans ce cadre, une mention particulière devrait être réservée à la présence des collectivités territoriales sans lesquelles le groupe ne peut trouver toute sa dimension.

Certaines modalités de représentation et de fonctionnement demandent à être précisées.

On a vu que l'absence de critères de représentation avait créé une certaine confusion et influé défavorablement sur le fonctionnement du groupe. Si l'on respecte la représentation prévue par la circulaire fondatrice et si l'on veut que le groupe départemental garde une dimension lui garantissant une certaine efficacité, il semble opportun de limiter la représentation à deux membres – et deux suppléants – par « collègue », désignés par les organisations représentatives de chaque collègue. Mais il semble nécessaire de réserver une représentation particulière pour les personnels des établissements ordinaires et pour les personnels sociaux. Constitué ainsi, le groupe départemental Handiscol' ne devrait pas dépasser une vingtaine de membres.

Afin d'assurer une plus grande représentativité, il pourrait être suggéré au groupe Handiscol' de créer des commissions de travail au sein desquelles seraient associés des représentants de secteurs professionnels ou associatifs reconnus pour leur compétence ou leur intérêt en fonction des thèmes étudiés.

Les missions du groupe Handiscol' méritent d'être limitées et mieux identifiées

Trop nombreuses, parfois partagées avec d'autres instances, les missions du groupe Handiscol' ont de la peine à être effectivement réalisées. Il paraît nécessaire de les réduire à celles pour lesquelles le groupe peut jouer un véritable rôle de coordination et d'impulsion. Pour ce faire il est impératif de les préciser davantage et de les distinguer de celles qui relèvent d'autres instances, CDES ou groupes départementaux divers. C'est ainsi que le groupe Handiscol' sera mieux identifié et qu'il pourra jouer un rôle de complémentarité.

Une telle clarification doit être accompagnée d'indications relatives aux modes de réalisation de ces missions ; l'une d'elles porte sur la méthode, l'autre sur la mise en œuvre :

les missions, en nombre limité, doivent faire l'objet d'une définition de projets arrêtés en fonction d'un ou deux problèmes cruciaux apparus au plan départemental lors de l'état des lieux, dont la méthode de conduite sera clairement élaborée et l'étude limitée dans le temps, et dont l'aboutissement visera des propositions d'actions.

la mise en œuvre nécessite un réel suivi qui ne peut être assuré par les seules et rares réunions du groupe en séance plénière, ni même par les réunions plus ou moins périodiques de commissions spécialisées. Ce suivi doit être réalisé par une cellule permanente telle qu'elle était prévue dans les conclusions du rapport IGAS/IGEN de 1999 (cf supra annexe 3), constituée d'un enseignant spécialisé et d'un personnel DDASS qui seraient de véritables personnes ressources chargées d'animer les activités du groupe Handiscol', tout en assurant l'observation et l'impulsion quotidienne de l'intégration scolaire au plan départemental.

Des responsabilités plus affirmées doivent être conférées au groupe Handiscol'

La mission d'instance de concertation est, on l'a vu, intéressante et bien réalisée, mais elle est insuffisante si elle n'est pas suivie d'action. Les membres qui s'investissent dans le fonctionnement du groupe et qui croient en son utilité ont exprimé un sentiment de déception devant son impact limité sur la politique départementale en matière d'intégration scolaire. Si l'activité du groupe Handiscol' se limite à l'exercice de cette seule mission d'échange et de dialogue, le groupe risque de perdre rapidement son crédit et de nourrir l'argumentation des contempteurs de l'intégration scolaire des jeunes handicapés.

En conséquence, le groupe Handiscol' doit se voir attribuer des missions plus affirmées d'instance de pilotage de l'intégration scolaire. Réalisant des études sur des sujets cruciaux concernant le département, il doit être reconnu comme une force de proposition, présentant aux responsables un éclairage complémentaire sur la situation départementale et

des projets d'action bien ciblés, qui demandent à être concrétisés dans des délais étudiés, afin que des situations d'insuffisance dans l'accueil des élèves handicapés ne soient pas pérennisées et que l'intégration scolaire soit améliorée tant qualitativement que quantitativement.

Une dimension supra-départementale paraît pertinente

Le groupe Handiscol' a vocation à être une instance de proximité et la dimension départementale s'est avérée appropriée. Pour autant, l'étude réalisée a montré que certains domaines ne pouvaient être abordés qu'au plan supra-départemental, académique ou régional. Une politique au niveau territorial ne peut être réduite à la juxtaposition des politiques départementales qui la composent. Aussi paraît-il nécessaire de placer à ce niveau, une instance qui aurait principalement deux rôles : réguler les politiques départementales tout en respectant les spécificités, être un lieu de coordination et d'impulsion d'une politique académique. Sans être un « super-groupe Handiscol' », cette instance pourrait rester légère et, placée sous la co-responsabilité du recteur et du DRASS, serait animée par un coordonnateur académique. Composée de représentants désignés des groupes départementaux Handiscol' et de conseillers techniques des autorités de tutelle, elle se réunirait périodiquement, pour faire le point sur les travaux de ces groupes et pour élaborer les actions à mener au plan régional, afin de conduire une politique énergique et cohérente en faveur de l'intégration scolaire à tous les niveaux d'enseignement.

Pour devenir effectives, ces recommandations demandent à faire l'objet d'un nouveau texte venant recadrer et compléter la circulaire fondatrice, afin de relancer le processus d'activation de l'intégration scolaire des jeunes handicapés. Elles devraient être formulées de manière suffisamment précise et incitative pour que les travaux des groupes Handiscol' atteignent leur efficacité maximale.

Publier un texte réglementaire, aussi persuasif soit-il, n'a qu'un effet limité s'il n'est pas accompagné d'actions de mobilisation en direction des acteurs susceptibles de le mettre en application. Il faut donc prévoir un dispositif d'observation et d'évaluation placé auprès des ministères concernés. L'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale des affaires sociales pourraient jouer un rôle central dans l'activité de ce qui serait un « observatoire de l'intégration scolaire des jeunes handicapés ».

Une telle initiative n'a de sens que si elle est inscrite dans une déclaration de portée générale prononcée conjointement par les ministres de tutelle et réaffirmant le caractère prioritaire d'une politique qui met en jeu les capacités du système scolaire à s'adapter à l'accueil des publics à besoins éducatifs particuliers et qui s'adresse à l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

Bernard GOSSOT
inspecteur général

Claude MOLLO
inspecteur général

Liste des sigles

AIS auxiliaire d'intégration scolaire
CCPE commission de circonscription pour le préélémentaire et l'élémentaire
CCSD commission de circonscription pour le second degré
CDES commission départementale d'éducation spéciale
CDCPH comité départemental consultatif des personnes handicapées
CLIS classe d'intégration scolaire
CNCPH comité national consultatif des personnes handicapées
CNEFEI centre national d'étude et de formation pour l'enfance inadaptée
COTOREP commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CREAI centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées
DESCO direction de l'enseignement scolaire
DGAS direction générale des affaires sociales
DDASS direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DRASS direction régionale de l'action sanitaire et sociale
IA-DSDEN inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional
IEN inspecteur de l'éducation nationale
IEN-AIS inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'adaptation et de l'intégration scolaires
IGAS inspection générale des affaires sociales
IGEN inspection générale de l'éducation nationale
IUFM institut universitaire de formation des maîtres
PAF plan académique de formation
PTA programme de travail académique
SESSAD service d'éducation et de soins spécialisés à domicile
UPI unité pédagogique d'intégration

Liste des annexes

ANNEXE 1 : Lettre de mission du 30 janvier 2001

ANNEXE 2 : Résumé du rapport IGAS/IGEN « scolariser les jeunes handicapés » 1999

ANNEXE 3 : Recommandations formulées à l'issue du rapport IGAS/IGEN « scolariser les jeunes handicapés » 1999

ANNEXE 4 : Plan Handiscol' : vingt mesures pour améliorer la scolarisation des enfants et adolescents handicapés

ANNEXE 5 : Circulaire n°99-188 du 19 novembre 1999 « Mise en place des groupes départementaux de coordination Handiscol' »

ANNEXE 6 : Liste des départements visités

ANNEXE 7 : Protocole de visite et d'entretien