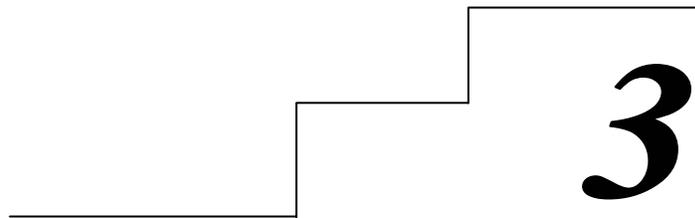


Education, scolarisation, formation

Et insertion professionnelles

Groupe de travail piloté

Par Eric Plaisance



Composition du groupe de travail

Pilote : Eric PLAISANCE, professeur à l'Université René Descartes-Paris V

Membres sollicités par le pilote

Jean-Marc LESAIN-DELABARRE, professeur au Centre National d'Etudes et de Formation pour l'Enfance Inadaptée de Suresnes (CNEFEI)

Charles GARDOU, professeur à l'Université Lumière - Lyon 2 (Institut des Sciences et Pratiques d'éducation et de Formation), président du collectif de recherches « situations de handicap, éducation, sociétés »

Aliette VERILLON, chargée de recherche au Centre de Recherches de l'Education Spécialisée et de l'Adaptation Scolaires (CRESAS - INRP), Paris

Jean-François RAVAUD, directeur de recherche INSERM, Centre de Recherches Médecine Sciences Santé Société (CERMES - INSERM U 502 - CNRS UMR 8559 - EHESS)

Jean-Yves BARREYRE, directeur du Centre d'Études, de Documentation, d'Information et d'Action Sociales (CEDIAS), Paris

Dominique VELCHE, chargé de recherche Centre Technique d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations (CTNERHI), Paris

Alain BLANC, maître de conférences, Université de Grenoble 2 (département de sociologie)

Experts désignés par les associations

Serge LEFEBVRE, représentant l'APAJH

Arnaud DE BROCA, représentant la FNATH

Daniel PARENT, représentant l'UNISDA

Assistante pour le dépouillement des questionnaires

Cornelia SCHNEIDER, étudiante de 3e cycle, Université René Descartes-Paris V

SOMMAIRE

Avant-propos,	p.5
1. Les travaux du groupe de travail,	p.5
2. Le rapport du groupe de travail,	p.10
 Introduction,	 p.12
 I Quelles orientations fondamentales ?	
Analyses et propositions de politique générale,	p.16
 II Education et scolarisation	
Analyses et propositions,	p.35
 III Formation et insertion professionnelles	
Analyses et propositions,	p.50
 IV Conclusions sous forme de propositions,	 p.71

AVANT PROPOS

1. Les travaux du groupe de travail

Une première étape du travail du groupe, au cours du mois d'octobre 2001, a consisté à élaborer un questionnaire permettant de recueillir les analyses de différents acteurs de terrain sur « l'état des lieux » et leurs propositions sur la révision de la loi de 1975. Ce questionnaire comportait trois volets :

- Education, scolarisation
- Formation professionnelle
- Insertion, emploi

Dans ces trois domaines, il s'agissait de savoir d'abord comment ces acteurs repèrent les obstacles et les difficultés dans les dispositifs actuels, quelles populations leur semblent exclues ou mal prises en compte, mais aussi quelles expériences positives ils peuvent signaler et par conséquent quels sont les acquis à préserver. Il s'agissait ensuite de connaître leurs propositions de révision en distinguant les propositions à court terme dont la mise en œuvre pourrait se faire rapidement (dispositions partielles), les propositions à moyen terme, enfin les propositions à long terme impliquant une éventuelle refonte de la loi. Une attention particulière était souhaitée sur les problèmes de formation. L'objectif n'était donc pas de mener une enquête répondant aux critères d'une recherche scientifique mais plutôt d'effectuer un sondage auprès d'un certain nombre d'acteurs dans le domaine et de confronter leurs réponses à d'autres éléments d'informations recueillies, par exemple au cours des auditions qui ont été effectuées. Le dépouillement des réponses a été effectué par une étudiante de l'Université Paris V - René Descartes, Cornelia Schneider, poursuivant ses études au niveau du DEA en Sciences de l'éducation .

Des auditions ont ensuite été menées aux dates et aux conditions suivantes, étant entendu que l'APAJH, l'UNISDA, la FNATH étaient régulièrement représentées au cours des réunions par les membres du groupe de travail :

19 novembre 2001: séance consacrée aux associations du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées.

Étaient présentes les associations ou les personnes suivantes: l'UNAPEI (L.Vandamme), l'APF (C.Meunier), l'UNAFAM (B.Escaig), le CLAPEAHA (H.Faivre), l'ADAPT (P.Velut), le GIHP (C.Cousergue). L'association des Pupilles de l'École Publique (PEP) avait aussi été conviée à cette séance (M.Maître, F.Félicité, M.Deval).

7 décembre 2001 : séance thématique consacrée à l'éducation et à la scolarisation.

Étaient présentes les associations ou les personnes suivantes : L'Association pour l'Aide au Handicap au sein du Ministère des Finances - APAHMF (M.Choppin), l'Association des Instituts de Rééducation - Aire (L.Deniau, J.M. Dubois), IRIS-Initiative (M.Malot), M. Daubannay (Services départementaux de l'éducation du Puy de Dôme), et différentes personnes pratiquant l'intégration scolaire d'enfants handicapés : Mme Tolla, professeur au lycée Rodin à Paris, Mme Laurent, directrice d'école maternelle à Paris, Mme Jacob, institutrice à Paris, Mme Gaggini, aide éducatrice-auxiliaire d'intégration à Paris.

14 décembre 2001 : séance thématique consacrée à la formation et à l'insertion professionnelles.

Étaient présents les associations, les organismes ou les personnes suivants: FAGERPH (P. Bourges), GIRPEH - Ile de France (M. Meyer, avec N. Daubord, de l'entreprise EDF - GDF et A. Jabes, médecin du travail et ergonome -CINERGIE-, également membres du GIRPEH - Ile de France), FNATH (L. Debraye), GAP-UNETA (S. Auriou), PDITH de Seine-Saint Denis (V. Bustreel), HANDIPASS, agence spécialisée de l'ANPE (Mme Giraud), AGEFIPH (P. Blanc). La question de l'insertion dans la fonction publique était développée par M. R. Fontier du SGEN-CFDT (non comme représentant syndical, mais comme observateur de l'insertion dans la fonction publique). Des représentants de COTOREP et de l'association des directeurs de CAT (AnDiCAT) ont été contactés pour cette journée et avaient donné leur accord de principe. Seules des circonstances ont fait qu'ils n'ont pu être auditionnés ni à cette date, ni plus tard.

10 janvier 2002 : séance consacrée aux syndicats représentés à la Commission permanente du CNCPH, à des syndicats et associations diverses de personnels de l'Éducation nationale.

Étaient présentes les associations, les organismes ou les personnes suivants : CFE-CGC (M. Salbreux), CGT-FO (J. Barnéoud), CGT (E. Piecko), CFTC (M. Pauc), CFDT (J. Dixneuf, J.Y. Launay), UNSA (M.L. Gosselin, F. Franquet), Association des psychologues scolaires (J.C. Guillemard, J.C. Muzik), Fédération des rééducateurs de l'éducation nationale (F. Wauters), SNUIPP- Instituteurs et Professeurs des écoles (G. Castelli, M. Frémont).

11 janvier 2002 : séance consacrée à des experts dans le domaine de l'éducation et de la formation

Etaient présentes les personnes suivantes : M. D. Lerch (Directeur du CNEFEI de Suresnes), M. C. Mollo (Inspecteur général de l'éducation nationale), Mme K. Julienne (Bureau de l'enfance handicapée, DGAS), P. Jaspard (Centre national de formation et d'étude de la protection judiciaire de la jeunesse, Vaucresson), S. Averbouh (ex responsable de l'accueil des étudiants handicapés, Ministère de l'éducation nationale), P. Belmas (Centre IUFM de Seine Saint Denis), Mme E. Zucman (groupe de travail Stiker)

23 janvier 2002 : séance consacrée aux partis politiques

Etaient représentés : l'UDF par le Député Chossy, le Parti Socialiste par V. Assante.

5 février 2002 : audition de M. Pierre Blanc pour les dispositifs CAP-EMPLOI

7 février 2002 matin : séance consacrée à la question des SEGPA des collèges, avec l'audition de A. Philip, Centre de formation de Suresnes (CNEFEI) - pôle de Paris - Cronstadt.

7 février 2002 après midi : séance consacrée aux administrations

Etaient représentés : le Ministère de l'équipement (direction ministérielle à l'accessibilité) par H.Jeridi, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DGAS-PHAN) par Mme P. Gilbert.

13 février 2002 : séance consacrée à divers dispositifs et experts

Dispositif jeune insertion handicap (DJINH) et SESSAD de la Mayenne, représentés par E. Toulon et R. Leblanc

Intersecteur de psychiatrie infanto-juvénile d'Evry , représenté par F. Chaumon et D. Visochi, pédo- psychiatres.

8 février 2002 : séance consacrée à diverses personnalités et experts ayant oeuvré dans le champ de la loi de 1975, commune aux trois groupes de travail.

Par ailleurs, divers membres du groupe de travail ont rencontré :

- Le bureau directeur de l'Association Nationale des Communautés Educatives (ANCE)

- Le chargé de mission auprès de M. le Ministre de l'Education Nationale, M. Jean-Louis Brison, ainsi que Mme Mège-Courteix (DESCO) et Mme Pallauqui (DESUP) du même Ministère.

- Les membres du conseil scientifique en vue d'un projet d'Observatoire des Familles en Situation de Handicap (OFSH), conseil réuni par l'APAJH et Handicap International.

Certains ont aussi participé :

- A un intergroupe de travail réuni le 5 décembre 2001 à l'Assemblée Nationale sur la réforme de la loi de 1975, sous la présidence du député Jean François Chossy

- Au colloque « Situation de handicap : le projet des socialistes », organisé le 13 novembre 2001 à l'Assemblée Nationale sous la présidence du député Francis Hammel.

- A la journée européenne de mobilisation sur le handicap, consacrée à « la prise en charge du handicap de l'enfant dans l'enseignement au sein de l'Union européenne », organisée le 26 novembre 2001 au Sénat, sous la présidence du Président Christian Poncelet, par la députée européenne Marie-Thérèse Hermange.

- Au colloque « Mieux vivre la cité, l'accessibilité pour tous », tenu à l'UNESCO les 19 et 20 février 2002, sous l'égide du Ministère de l'emploi et de la solidarité et du Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

2. Le rapport du groupe de travail

Le rapport présenté ci-après est issu d'un travail collectif qui a non seulement bénéficié des contributions de ses membres, à la fois sous forme orale au cours des diverses réunions et sous forme de textes écrits, mais aussi des auditions qui ont été organisées pour tenir compte des analyses et des propositions de nombreux acteurs du champ, la plupart d'entre elles étant soutenues par des documents. On ne doit donc pas mettre le rapport au seul crédit du « pilote » mais, au contraire, considérer sa rédaction comme la manifestation de ces échanges et de ces confrontations. Dans le texte présenté ci-après, on trouvera donc, à plusieurs reprises, l'indication entre parenthèses des auteurs de contributions, d'expressions, de phrases entières parfois. Toutefois, l'ensemble n'est pas le reflet passif des divers avis qui ont pu être formulés. Dans un certain nombre de cas, le groupe de travail a « pris parti », c'est-à-dire n'a pas hésité à indiquer ses préférences pour telle ou telle orientation, voire pour tel dispositif pratique. Dans d'autres cas, plus difficiles à résoudre, les différentes options possibles ont été mentionnées, pour ne pas fermer de manière péremptoire les discussions à venir et les approfondissements éventuels.

Par ailleurs, de nombreux interlocuteurs mais aussi des membres du groupe de travail ont eu le souci de ne pas seulement analyser les obstacles, les difficultés, les dysfonctionnements présentés par les mesures actuelles à l'égard des personnes

dites « handicapées », mais, en complément indispensable, de montrer les conditions favorables au développement de modes de fonctionnements innovants pour le bénéfice des enfants concernés et de leurs familles, et des adultes dans leur vie quotidienne. C'est dire qu'au delà des constats nécessaires, et si possible les plus objectifs, une préoccupation majeure a été de mettre en valeur les conditions dans lesquelles des dispositifs et des pratiques opèrent déjà maintenant, dans un sens favorable, pour en tirer des enseignements en vue de leur éventuelle généralisation.

Introduction

La loi de 1975 n° 534 dite « d'orientation en faveur des personnes handicapées » donne lieu à des interprétations divergentes. L'une d'elle tend à considérer la loi comme inaugurant véritablement la volonté politique d'intégration des personnes handicapées. Et il est vrai que dès son article premier la loi énonce clairement que « l'action poursuivie assure, chaque fois que les aptitudes des personnes handicapées et de leur milieu familial le permettent, l'accès du mineur et de l'adulte handicapés aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et leur maintien dans un cadre ordinaire de vie ». Toutefois, la mention des « aptitudes » qui visent non seulement la personne mais aussi le milieu environnant, émet des réserves qui offrent très explicitement la possibilité de surseoir à des actions d'intégration. La terminologie même adoptée par la loi ne retient pas directement la notion d'« intégration », ce qui est particulièrement frappant pour les commissions chargées de l'éducation qui s'intitulent « commissions de l'éducation spéciale ».

Simple question de vocabulaire, alors que « l'esprit » de la loi serait bel et bien de promouvoir l'intégration ? D'autres interprétations ont, au contraire, et ce dès l'époque d'adoption de la loi, considéré qu'elle risquait de renforcer des processus bureaucratiques et autoritaires de décisions, par exemple pour les orientations, soit scolaires soit professionnelles, vers les milieux spécialisés. Selon certaines réactions critiques, la notion même de « personne handicapée » et le fonctionnement des commissions pouvaient entraîner la confusion entre des troubles installés et des difficultés temporaires, par exemple psychiques, et

installer dans un statut uniforme de « handicapé » des personnes dont les problèmes sont en réalité très divers, y compris de nature sociale.

Certaines des critiques alors énoncées se comprennent dans le contexte socio-politique de la période, où une défiance vis à vis de l'Etat pouvait se manifester de la part de certains groupes sociaux. Pourtant, des groupes professionnels qui étaient ouvertement hostiles à la loi considèrent maintenant qu'elle a joué un rôle positif, précisément « en faveur » des personnes concernées, par exemple dans le domaine des prestations financières. On sait aussi que les associations du « secteur du handicap » ont été partie prenante de l'élaboration progressive de la loi, dans tout un processus d'affinement de ses dispositifs. Il n'empêche qu'une des questions centrales qui est soulevée aujourd'hui est de savoir si la loi a vraiment donné tous les effets escomptés, en particulier dans la perspective de l'intégration en direction du milieu ordinaire, soit au niveau de l'école, soit en ce qui concerne le fonctionnement de l'entreprise, soit plus généralement au niveau de toutes les institutions de droit commun. S'agit-il seulement de manque de « moyens », qui certes ont été souvent insuffisants (et le sont encore), particulièrement sur le plan des moyens humains mis à disposition ? Ou ne peut-on pas considérer une autre hypothèse sur la loi ? Intrinsèquement, par sa construction même, par ses références de base et, en conséquence, par les orientations données à ses dispositifs, la loi n'a-t-elle pas entravé une mise en œuvre clairement identifiable en faveur de l'intégration ? Enfin, autre hypothèse, l'absence cruellement ressentie en 1975 de capacités de prise en charge spécialisée, et la nécessité d'obtenir leur financement par la puissance publique, ont conduit les associations à développer des actions de lobbying sur l'objectif institutionnel, et la croissance de ce dispositif a créé un effet d'appel vers ce mode de réponse. Nécessitant apparemment moins de mobilisation, le recours à l'ouverture des dispositifs de droit commun a été négligé.

De telles interrogations ont traversé régulièrement les réflexions du groupe de travail et des interlocuteurs qui ont été sollicités. Une analyse critique de la situation actuelle des personnes handicapées dans les domaines de l'éducation, de la scolarisation, de la formation et de l'insertion professionnelles débouche nécessairement sur la question de savoir si les dispositifs actuels ne nécessitent qu'un toilettage relativement facile à mettre en œuvre ou si une refonte beaucoup plus fondamentale des dispositifs législatifs et réglementaires n'est pas indispensable, sur la base d'une orientation renouvelée et de concepts reformulés. La politique définie au niveau de l'Union européenne en faveur d'une « Europe sans entraves » pour les personnes handicapées, et la mise en valeur du concept de « non discrimination » oblige de toutes façons la politique française à s'inscrire dans ces orientations et à adapter ses dispositifs en conséquence. On ne s'étonnera donc pas que dans le bilan du travail du groupe l'on trouve à la fois des éléments de discussion sur les orientations fondamentales à promouvoir mais aussi des propositions concrètes sur tel dispositif à réformer ou sur de nouvelles mesures totalement innovantes. A vrai dire, des membres du groupe ont à plusieurs reprises exprimé le souci de ne pas ajouter seulement des déclarations de principe à celles qui ont déjà pu être exprimées ici ou là avec pertinence. Ils ont souhaité mettre en cohérence et articuler, d'une part, des prises de position sur les droits des personnes handicapées et sur les obligations de la société à leur égard, et d'autre part, des propositions d'action, en vue d'une application réelle, au besoin sans attendre la promulgation d'une nouvelle loi. Et s'il doit y avoir une nouvelle loi, que celle-ci définisse ses modalités d'application, et surtout qu'elle soit complétée par une loi de programmation. De même, le recours nécessairement plus fréquent à des dispositifs de droit commun (tant pour des questions de coûts que pour répondre aux

orientations communautaires) doit avoir pour corollaire, afin d'assurer les personnes handicapées de ne pas être insensiblement oubliées, une évaluation systématique des politiques sociales adoptées, par exemple par l'implication périodique du Parlement dans le suivi de l'application de la loi.

I.

Quelles orientations fondamentales ?

Analyses et propositions de politique générale

Le contexte international

Le cadrage international et européen de la question des handicaps est une donnée fondamentale nouvelle qui n'existait pas comme telle en 1975 et qui oblige par conséquent à porter un regard sur les dispositifs français en fonction de ce contexte. La définition et la classification internationales des handicaps (CIH), sous l'égide de l'OMS, a profondément modifié le regard sur le handicap en introduisant la dimension du « désavantage » qui implique la prise en compte de la personne dans son environnement et non plus seulement celles de la déficience ou de l'incapacité. Dans la révision récente dite Classification Internationale du Fonctionnement (CIF), c'est une rupture encore plus profonde qui est opérée, puisqu'elle se situe ouvertement dans une perspective universaliste et s'applique en principe aux divers problèmes de santé qui peuvent surgir à tout âge chez toute personne. La question est dès lors soulevée de la justification d'une loi spécifique envers un public spécifique que seraient les personnes « handicapées ». Mais quelles que soient les décisions possibles à cet égard, il est clair que les dispositions concrètes envers les personnes ne peuvent plus se définir, comme traditionnellement dans notre propre pays, comme des « prises en charge », avec ce que cette expression comporte de dessaisissement par les personnes de leur propre vie, voire de stigmatisation, mais au contraire comme des « prises en compte » des besoins et des attentes de ces mêmes personnes (Jean-Marc Lesain-Delabarre).

Les dispositions européennes

Un rapide bilan des dispositions européennes peut encore contribuer à mieux situer la politique française. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (9 décembre 1989) déclare (article 26) que toute personne handicapée doit pouvoir bénéficier de « mesures additionnelles concrètes visant à favoriser son intégration professionnelle et sociale ». C'est ici l'ouverture possible à des droits en faveur de l'égalisation des chances, ce qui est plus explicitement formulé par la résolution du Conseil de l'Union Européenne du 20 décembre 1996. Les Etats membres y sont invités à examiner si leurs politiques permettent la participation à la vie sociale de la part des personnes handicapées, et en particulier si ces politiques s'orientent vers la suppression des obstacles à cette participation. Plus récemment, la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (7 décembre 2000) interdit dans son article 21 toute discrimination fondée notamment sur un handicap et reconnaît, dans son article 26, « le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté ».

Dans une perspective plus large, le traité d'Amsterdam, dans son article 13, incite le Conseil de l'Union à « prendre toutes les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Sur la base de cet article, le Conseil a adopté le 27 novembre 2000 la directive en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi dont le délai initial de transposition est fixé à trois ans et qui prévoit notamment en son article 5 des dispositions concernant les aménagements raisonnables. C'est donc au nom de la « non discrimination » que les différentes politiques sont appelées à se définir.

Enfin, le Parlement européen a adopté le 4 avril 2001, une résolution concernant directement la question des handicaps : *Vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées* (M.-T. Hermange). Sans reprendre le détail de ce texte, nous pouvons en retenir :

- sur un plan général, l'articulation entre des mesures spécifiques en faveur des personnes handicapées et « des mesures d'intégration des besoins de personnes handicapées dans d'autres domaines de l'activité communautaire ». S'appliquant au domaine éducatif, cette double approche préconise l'accessibilité de l'école pour tous, mais laisse aussi ouvertes les possibilités de recours à des écoles spécialisées

- la notion de « culture de la non-discrimination » en vue de « réduire au maximum ou limiter les obstacles - parfois imperceptibles - qui s'opposent tous les jours à la complète intégration des personnes handicapées ».

- la recommandation aux Etats membres d'appliquer la Charte de Luxembourg en faveur d'une « école pour tous ».

La politique française doit donc prendre en considération ces orientations européennes auxquelles la France a d'ores et déjà souscrit. Mais la lecture attentive des dispositions européennes laisse percevoir que la non discrimination, comme principe de base en vue d'éliminer le plus possible les obstacles à l'intégration et pour éradiquer les stigmatisations, n'exclut pas des mesures particulières qui peuvent être prises dans une perspective d'égalisation. L'intérêt du principe de non discrimination est qu'il inverse la charge de la preuve. Dans le cas de la discrimination positive ou compensatoire, c'est à la personne handicapée de prouver qu'elle a besoin de l'aide de la collectivité pour vivre correctement parmi les autres; dans celui de la non-discrimination, c'est à la société ou à un environnement donné (celui de l'école ou de l'entreprise) de prouver qu'elle ou qu'il apporte des conditions

d'accès à toutes les activités qui permettent à tous de participer, quelles que soient leurs caractéristiques. Ses limites tiennent au fait que cela suppose que les personnes présentant un fonctionnement particulier de leur corps ont, une fois l'accessibilité assurée, les mêmes compétences que les autres. Or, leur passé, les multiples moments d'exclusion qu'elles ont connu, font que ces compétences sont souvent en retrait (notamment en termes d'expérience et de niveau de formation). C'est pourquoi le principe d'égalisation des chances est nécessaire en ce qu'il tente de trouver une réponse à cette faiblesse de la non-discrimination. La différence entre égalisation des chances et discrimination compensatoire tient à ce que la première répond à une situation particulière (le niveau scolaire, le niveau de formation, l'expérience professionnelle...), alors que la seconde traite un statut lié à un handicap reconnu.

Pour un médiateur des personnes en situation de handicap

Au cours de ses débats, le groupe de travail a volontiers retenu comme perspective politique générale de tendre vers une « société accessible », voire vers une « société intégrative ou inclusive ». C'est en fonction de cette position fondamentale qu'il convient alors de définir des mesures qui permettent de répondre aux besoins des personnes, en particulier dans les domaines de la scolarisation, de la formation professionnelle et de l'emploi. Et par conséquent de définir un ensemble d'obligations dans les domaines considérés, obligations s'appliquant aux établissements scolaires et universitaires, aux centres de formation, aux administrations et aux entreprises. Cette « culture de l'accessibilité » permet de décliner des réponses aux besoins des personnes, sans omettre les besoins des professionnels qui interviennent auprès de ces mêmes personnes (besoins de formation, besoins d'accompagnement...). Sur le plan des

mesures d'ordre très général, un membre du groupe (Charles Gardou) préconise la mise en place d'un médiateur des personnes en situation de handicap. Directement rattaché à la médiation de la République, il serait « chargé de garantir le respect des droits des personnes concernées et de leur intérêt supérieur, en même temps que l'excellence de leur scolarisation, de leur insertion dans le travail, les loisirs etc.. Il aurait un rôle d'intercesseur, par exemple pour résoudre des différends (exclusion scolaire illégitime, refus d'embauche...) et un rôle de prospecteur de réformes, émettant au besoin des propositions de réformes auprès des pouvoirs publics. Des médiateurs départementaux pourraient jouer un rôle complémentaire, par exemple avant que soient engagés des procédures juridiques de plaintes de personnes demandant le respect de leurs droits. Les médiateurs devraient être choisis en totale indépendance par rapport à la fois des administrations, des associations, des établissements...

Intégration ou inclusion ?

La perspective générale de l'intégration (permettant de formuler la perspective d'une société « intégrative »), suscite une remarque sur le vocable parallèle de « l'inclusion » (permettant de formuler la perspective d'une société « inclusive »). Les termes sont souvent utilisés en français de manière interchangeable, bien que l'un d'entre eux, l'inclusion, renvoie plus clairement aux mesures actuelles de lutte contre son contraire, l'exclusion. Or, certaines publications de langue anglaise, plus exactement en Grande-Bretagne, permettent non seulement de clarifier cette question de terminologie mais surtout d'envisager des perspectives d'action. Bien qu'elles concernent essentiellement la question de la scolarité, elles peuvent avoir une extension beaucoup plus générale. Pour ces auteurs (par exemple, Armstrong 2000), il y a une opposition fondamentale entre

les pratiques d'intégration et d'inclusion. Les premières sont des réformes partielles de l'éducation spéciale et se situent dans son prolongement. Elles permettent effectivement l'accueil en milieu scolaire ordinaire d'enfants qui sont issus d'établissements spéciaux. Mais elles sont menées à partir d'un tri des enfants susceptibles d'être intégrés, ce qui en exclut évidemment d'autres hors du champ scolaire ordinaire. De plus, les enfants intégrés sont souvent perçus comme des « visiteurs », surtout s'ils ne viennent qu'à temps partiel, plutôt que comme des membres à part entière de la communauté scolaire. Au contraire, « l'inclusion » implique une orientation radicale en faveur de l'acceptation des différences au sein des institutions ordinaires. Il s'agit dès lors de transformer ces institutions destinées à tous les membres de la « communauté » environnante, sans exception, au besoin en adoptant des mesures adaptées aux différences. Vu du versant des individus concernés, cela signifie le droit à la reconnaissance au sein des dispositifs communs, le droit à l'inclusion. Une « éducation inclusive » mais aussi une « société inclusive » sont ainsi conçues comme répondant à la diversité.

Que de telles orientations posent à leur tour de nombreux problèmes pratiques, du côté des enfants concernées, des parents, mais aussi des professionnels est incontestable. Qu'elles impliquent de définir des moyens d'aide et d'accompagnement est aussi indéniable. Mais elles ont le mérite de susciter la réflexion sur les nécessaires transformations réciproques des institutions spécialisées et des institutions ordinaires et de lever certaines ambiguïtés courantes sur « l'intégration ». Certains pensent même que dans la situation française, en particulier dans le domaine scolaire, la notion d'intégration est peut-être une « notion-obstacle ». En tout état de cause, si le mot d'intégration peut être finalement retenu en français du fait d'usages linguistiques plus courants, cela ne saurait réduire les politiques et les pratiques à une simple « tolérance » des

différences mais mener à leur acceptation pleine et entière. La collaboration des médias pour faire comprendre ce nouvel objectif devrait être systématiquement recherchée.

La situation française

Concernant les dispositions législatives actuelles, de nombreux interlocuteurs ont déploré l'illogisme qui a fait précéder la réforme de l'action sociale et médico-sociale (loi initiale n°75-535, devenue loi du 2 janvier 2002) à une refonte de la loi d'orientation (loi 75-534). A d'autres moments, s'est aussi posée la question de la coupure entre, d'une part, les dispositifs sociaux et médico-sociaux et, d'autre part, les dispositifs sanitaires. Et ceci non seulement sur le plan des dispositions législatives mais surtout sur le plan des conséquences concrètes en ce qui concerne les traitements et les orientations. Certains ont ainsi dénoncé de véritables « effets pervers », des ruptures de « prises en charge » (pas de compétence de la CDES vis-à-vis d'établissements de soins et, si reconnaissance du « handicap » par la CDES, non prise en charge par un hôpital de jour). De plus, de telles absences de continuité engendrent des incompréhensions totales de la part des parents. Les psychiatres d'enfants qui ont été auditionnés ne plaident pourtant pas pour une assimilation entre le domaine du soin et le domaine de l'éducatif et du médico-éducatif mais pour une articulation entre les deux, à condition que les conditions de fonctionnement (et les places disponibles) du secteur des soins psychiatriques (par exemple en hôpital de jour) ne soient pas négligés au profit des structures de soutien du médico-éducatif (par exemple SESSAD). Ils estiment en effet que les Agences régionales d'hospitalisation ne sont pas sensibles aux logiques de réseaux et d'articulation des dispositifs.

Une loi spécifique ?

La majorité des interlocuteurs rencontrés ainsi que les membres du groupe ne remettent pas en cause le principe d'une loi spécifique, même si, parfois, c'est en conséquence du constat décevant d'une absence d'évolution des conceptions de l'opinion publique. Certains groupes auditionnés (par exemple, CGT-FO) ont même pu émettre l'avis selon lequel il suffirait de maintenir la loi existante en l'aménageant et surtout en lui donnant les moyens de s'appliquer. D'autres pensent qu'à terme une réelle politique à l'égard des personnes handicapées devrait aboutir à des dispositifs insérés au sein du droit commun, mais ils évoquent aussi les difficultés actuelles auxquelles les personnes sont confrontées, du fait d'une société qui n'est « pas encore assez intégrative » (APAJH). Ce qui plaide donc pour une loi particulière qui permettrait une vision d'ensemble et non éclatée dans des dispositifs communs. Deux expressions significatives qui vont dans le même sens méritent ici d'être citées : « Autant de droit commun que possible et autant de spécifique que nécessaire » (Pierre Blanc, AGEFIPH). « L'égalité des chances que voudrait instituer le principe de non-discrimination ne peut jouer sans une période transitoire préalable d'égalisation des chances » (Dominique Velche). Mais, au lieu d'une centration excessive sur la personne handicapée, comme c'était le cas dans la loi de 1975, on propose aujourd'hui d'articuler deux niveaux indissociables : le niveau de la définition et du respect des droits fondamentaux garantis aux personnes, niveau de la mise en conformité de l'environnement à cet objectif par des adaptations nécessaires de l'environnement, sous forme de changements profonds dans le domaine institutionnel, voire culturel. « Les deux pôles autour desquels ou à partir desquels se dessinent des orientations nouvelles et fortes sont la personne elle-même et son environnement » (APAJH). Mais sur ces différents plans, les avis sont unanimes pour une simplification de toutes les conditions d'attribution et de

fonctionnement des aides, des accompagnements, des aménagements, des procédures financières, pour que soient satisfaits effectivement les besoins des personnes et non l'accomplissement rigide des contraintes administratives. Les lois les plus récentes (2002-2, par exemple), consacrent la place de l'utilisateur au centre du dispositif. Celui-ci ne doit donc plus être traité comme " administré ".

Mais peut-être faut-il rappeler que toutes les révisions, toutes les réformes, ne serviront à rien si les moyens de fonctionnement des dispositifs adoptés sont insuffisants ou mal attribués.

Droits et obligations

La question du droit ou des droits des personnes en « situation de handicap » (nous reviendrons plus loin sur cette expression) domine clairement les prises de position des différents partenaires, en liaison avec le principe d'égalisation des chances. Il est vrai que ces orientations étaient sans doute implicitement présentes dans les motifs de la loi de 1975 et dans les débats parlementaires de l'époque, mais elles n'étaient pas explicitement formulées dans le texte de la loi. Des propositions insistent sur la nécessité d'inscrire dans la loi le droit à la scolarisation, le droit au travail, et aussi le droit à compensation, entendue comme « un droit à bénéficier de dispositions particulières dites d'égalisation des chances » (APAJH). Dans de telles conditions, l'expression « en faveur des personnes handicapées » qui est retenue dans le titre même de la loi de 1975 n'a plus lieu d'être, car elle laisse encore entendre une sorte de concession charitable, alors que l'affirmation des droits effectifs pour une citoyenneté partagée doit être au premier plan. Dans l'élaboration provisoire d'un texte de loi, une association telle que l'APAJH a déjà formulé des propositions assez précises qui combinent les principes généraux précédents et la préoccupation d'efficacité, en vue d'actions précises. Selon

l'APAJH, la loi pourrait s'intituler « loi d'orientation pour des actions d'égalisation des chances de personnes en situation de handicap ». Un chapitre de la loi concernerait « la nature et les modalités des droits garantis à des aides et à des accompagnements individuels », un autre chapitre concernerait « les obligations de tous types relatives aux adaptations de l'environnement social, matériel et organisationnel, afin d'en assurer ou d'en faciliter l'accès ».

Quel public ?

La question de la définition du public concerné par la loi a fait l'objet d'autres débats. Une telle définition ne peut plus se faire en fonction du vocable du « handicap », utilisé dans la loi de 1975 comme nouveau référentiel de politique publique (Chauvière, 2000), mais qui était non défini, et ceci de manière volontaire, aussi bien dans la loi que dans son exposé des motifs. L'expression « situation de handicap », formulée dans le rapport Assante (2000), est retenue favorablement par la majorité des interlocuteurs. Certains insistent cependant (ANCE, Dr Salbreux) pour que cela n'aboutisse pas à un complet renversement, qui négligerait voire nierait la dimension de la déficience, y compris sa dimension subjective, par exemple celle de la souffrance ressentie par les personnes concernées (dont les parents d'enfants handicapés).

La notion de « besoin particulier (ou spécial) » a par ailleurs été avancée à la fois pour faire contrepoids à la notion médicalisante de « handicap » et pour tenter de prendre en considération un ensemble de personnes qui ne sont pas nécessairement cadrées par les dispositifs de la loi actuelle et qui se heurtent néanmoins à des « difficultés » diverses. C'est plus précisément dans le domaine éducatif que la notion de « besoin éducatif particulier » a été proposée pour mettre en valeur les dimensions pédagogiques qui ne sont pas directement cernées par la

notion de « handicap » mais surtout pour inclure dans les dispositifs les enfants en échec scolaire grave qui sont rejetés de l'institution scolaire ordinaire pour être orientés vers des établissements spécialisés tels que les Instituts de Rééducation (Dr Zucman, Association des Instituts de Rééducation). Les représentants de ces instituts insistent fortement pour que leur public soit réellement pris en considération dans le cadre d'une nouvelle loi et que la place occupée par ces institutions soit elle aussi reconnue dans le cadre des partenariats possibles. Une seule et même loi devrait alors concerner l'ensemble des enfants avec « besoins spécifiques », c'est-à-dire à la fois les enfants habituellement reconnus comme « handicapés » et recevant des aides spécifiques, et des enfants en échec scolaire, ou présentant des troubles mentaux ou encore des troubles de la conduite et du comportement (TCC). Cet usage, comme il a été rappelé, est maintenant généralisé dans les pays anglo-saxons et il figure dans les analyses et propositions de l'UNESCO et de l'OCDE. Il a été l'objet de nombreuses précisions en Grande Bretagne, en donnant lieu à l'énoncé de « codes de bonnes pratiques » à destination des écoles (voir annexes). Dans tous les cas, il s'agit de porter attention aux difficultés d'apprentissage pour y remédier, qu'elles qu'en soient les causes. La question subsiste néanmoins de la reconnaissance de ces « besoins » (par quels professionnels, avec quelles formations ?) pour que de nouvelles exclusions ne soient pas appliquées. De telles problématiques initialement portées dans le champ scolaire peuvent tout aussi bien concerner le champ de l'emploi, puisqu'il s'agirait, là encore, de répondre aux besoins des personnes, quelles que soient les origines de leurs difficultés.

Un élargissement de la notion de handicap ?

Dans les faits constatés en France, on relève effectivement un élargissement de la notion initiale de « handicap » dans les modalités pratiques d'application de la loi. Dès les circulaires des années 80 sur l'intégration scolaire, on envisageait de prendre en considération les « difficultés » en fonction de maladies, de troubles de la personnalité ou de troubles graves du comportement des enfants ou des adolescents (circulaire du 29 janvier 1983). Les mesures d'intégration scolaire étaient donc explicitement définies en direction d'un public élargi aux difficultés les plus diverses. Dans ce même texte, l'accent était mis non sur la CDES mais sur les modalités de coopération entre l'établissement scolaire d'accueil et l'organisme chargé d'apporter les soins et les soutiens spécialisés (signature de conventions). Pourtant, de manière paradoxale, les orientations scolaires vers les Sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA, ex SES) s'effectuent toujours nécessairement par les Commissions de circonscription du second degré (CCSD), en principe chargées de reconnaître le « handicap », alors que les élèves concernés sont seulement, dans leur immense majorité, en échec scolaire et issus de classes populaires. A cet égard, il faut rappeler que le recrutement initialement prévu des SES était celui des classes de perfectionnement pour « déficients intellectuels légers », classes qui ont en partie disparu, pour être remplacées par les Classes d'intégration scolaire pour enfants handicapés mentaux (CLIS 1). Dans les conditions actuelles, le maintien du recrutement des SEGPA par les CCSD entretient la confusion entre les SEGPA et les Unités pédagogiques d'intégration pour handicapés mentaux (UPI) dans les établissements du second degré. Plus encore, la réalité du recrutement de ces sections à finalité professionnelle fait coexister non seulement des élèves avec difficultés scolaires graves et des élèves reconnus comme handicapés mentaux mais aussi des élèves orientés « par défaut »,

du fait du manque de places disponibles dans d'autres structures telles que IMPRO, UPI, IR (André Philip).

Dans le domaine de l'emploi, une question du même ordre a été maintes fois évoquée dans les auditions, mais rarement traitée avec précision : celle de l'adaptation à certains types de déficiences. Ainsi les troubles psychiques et les séquelles de traumatisme crânien représentent parfois une énigme pour ceux qui tentent d'aider à la formation, à l'insertion, ou à la réinsertion de ces personnes. Il serait probablement nécessaire de réaliser des investigations bibliographiques ou des travaux de recherche pour mieux comprendre les moyens d'intervention en faveur de ces personnes.

Quel champ d'application de la loi ?

A partir de ces exemples, la question plus générale est donc posée du champ d'application de la loi, aussi bien pour les enfants que pour les adultes : s'agit-il de concevoir une application à tout un ensemble de personnes en « difficulté » sur différents plans, sans exclusion a priori, ce qui justifierait d'autant plus d'éviter le mot « handicap », mais aussi de concevoir une interprétation large de la notion de « situation de handicap ». A cet égard, les avis formulés sont partagés, certains craignant qu'une extension, sous jacente à l'expression de « besoins particuliers », n'aboutisse à une dilution des problèmes dans l'ensemble des problèmes sociaux et, par exemple, des problèmes scolaires ou de l'emploi. Une solution ne consisterait-elle pas à prendre pour point de départ le champ large des « situations de handicap » et des « besoins particuliers », pour définir ensuite progressivement, via des expertises professionnalisées, des actions plus ciblées en direction de telle ou telle partie de la population ?

La formation des professionnels

Les actions de formation des professionnels sont les soutiens indispensables à une politique cohérente en faveur de l'intégration, que ce soit au niveau scolaire ou au niveau professionnel. Les lacunes sont telles que ces actions doivent concerner l'éventail le plus large possible de professionnels, dans le champ scolaire, social, médical, médico-social etc., quels que soient leurs niveaux de responsabilité (aussi bien les praticiens de « terrain » que les personnels d'encadrement, de direction et d'inspection). L'ensemble des institutions de formation existantes ne sont pas clairement engagées dans cette orientation et restent encore marquées par des modèles traditionnels de formations catégorielles qui peuvent être très pertinentes dans leur domaine propre mais inopérantes dans une perspective de partage de compétences et d'échange de savoirs. De manière générale, il convient d'organiser systématiquement la collaboration entre les lieux de formation, par l'élaboration d'actions de formation conjointes, d'échanges de formateurs, de stages intercatégoriels (Handiscol' du Puy de Dôme). Les professionnels, quels qu'ils soient, doivent eux-mêmes être mis dans des situations intégratives (ou inclusives) ! Des cahiers des charges des diverses formations devraient fixer les principes de prise en compte des particularités individuelles, dont celles liées aux problèmes de fonctionnement, en les incitant à définir leurs propres contenus en fonction de ces orientations générales.

Les pouvoirs publics ne sauraient, en la matière, se dessaisir de leurs responsabilités. Ils doivent impulser, de manière volontariste, voire contraignante, de telles actions de formation. Ils doivent assumer leur mission de financement de ces actions et ne pas s'en remettre à d'autres financeurs, y compris pour le salaire de certains professionnels. Ainsi, le financement de certains groupes de professionnels chargés d'enseignement n'a pas toujours été pris en charge par

l'Etat, ce qui est en contradiction flagrante avec l'esprit, sinon avec la lettre de la loi : les éducateurs techniques, d'une part, et les professeurs de déficients sensoriels dans les établissements pour ces mêmes déficiences, d'autre part, demeurent financés par la Sécurité Sociale.

Quelques propositions

Finally, des propositions générales englobant l'ensemble des orientations possibles d'une loi peuvent être énoncées :

- Impulser la **recherche scientifique** dans le domaine de la connaissance des situations de handicap, entendue ici non dans le domaine médical mais dans le domaine des sciences humaines et sociales, y compris pédagogiques. On constate en effet un déficit flagrant de connaissances pour des descriptions aussi élémentaires que : le nombre des écoles accessibles, les enfants en attente de placement, le flux d'accueil de personnes handicapées dans les entreprises etc...De tels déficits de recherche ne permettent pas actuellement d'éclairer l'action publique ni de dynamiser les politiques de formation. Des dispositifs de recherche seraient indispensables aussi bien au niveau national qu'au niveau régional ou départemental, en connexion avec les Universités, l'INRP, les IUFM, le CNRS et l'INSERM. Les effectifs actuels du CTNERHI sont devenus tout à fait insuffisants pour réaliser, impulser et animer la recherche dans ce domaine, comme cela lui avait été initialement attribué. Le lien avec les organismes équivalents au niveau européen devraient être systématiquement soutenus. Ces dispositifs pourraient prendre la forme d'observatoires des situations de handicaps, permettant par exemple la

capitalisation des données statistiques issues de différentes sources. Il serait utile que ces dispositifs soient aussi en mesure de recenser les expériences innovantes.

- Promouvoir **les actions interministérielles** comme principe d'action publique, aussi bien sur le plan des services centraux que sur le plan des dispositifs déconcentrés

- Mettre au premier plan **le rôle de la puissance publique** dans l'ensemble des dispositifs, comme garant et contrôle des actions entreprises (pour les commissions officielles spécialisées mais aussi pour les actions privées menées au titre du service public), comme instance capable de réguler l'offre et de la demande et de résoudre les inégalités existantes sur le territoire en matière de services disponibles

- Favoriser systématiquement **la logique de réseaux** dans des dispositifs territorialisés et non « la logique de la pierre » (Lesain-Delabarre). Cela implique d'accorder la priorité non plus aux catégorisations des personnes (le plus souvent liées étroitement aux catégorisations des établissements) mais aux parcours individualisés. Une telle orientation revient donc à inverser les dispositions courantes, en mettant au premier plan de l'action non plus les lieux mais les temporalités, exprimées en termes de projets personnels à travers des dispositifs souples et ouverts (Jaspard, PJJ). Dans le domaine professionnel, le temps de l'insertion doit « être calé sur le temps de la personne et non sur le temps des institutions » (LADAPT). Un tel principe d'action ouvre alors la possibilité de « passerelles » entre les différents systèmes, car il permet non seulement les transitions vers le milieu ordinaire (école ou entreprise) mais aussi l'éventuel retour,

en cas de difficultés, vers le milieu spécialisé. Il convient donc d'inventer des formules souples de passages temporaires, sans enfermer la personne dans une formule intangible.

- La question de la création de « **centres de ressources** » départementaux a donné lieu à des prises de position assez différentes. Certains groupes (APAHF-Ministère des finances) ou certaines personnalités (le député Chossy) en proposent la création pour contrecarrer le déficit d'informations qui prévaut dans le domaine du handicap et qui est dénoncé unanimement. De tels centres pourraient même intégrer une dimension de recherche (« Centres de ressources et de recherche »), ils seraient sous le contrôle d'un médiateur départemental (à créer, à l'image du médiateur national), les personnes en situation de handicap y seraient directement associées. Resterait en suspens des modalités telles que : la gestion de tels centres (association, groupement d'associations, collectivités territoriales...), leur rapport aux institutions de formation de personnels, la cohérence entre leurs différents types d'action (accueil des personnes en situation de handicap, bilan statistique départemental, recherche, formation...), leur coopération avec des observatoires régionaux et nationaux. Des nuances sont donc avancées par d'autres associations (ANCE par exemple) qui estiment que ces centres manquent de définition précise et qu'il faudrait d'abord penser à valoriser les outils existants, quitte à mieux les coordonner. On peut craindre que de tels centres ne deviennent les « vitrines » d'organismes divers, qui y avanceraient leurs propres options, et n'ajoutent pas à la cohérence d'ensemble. Les commissions actuelles (CDES, COTOREP), si elles étaient profondément transformées dans leur fonction, pourraient jouer un rôle d'écoute et d'information des personnes (familles, travailleurs). Dans le domaine de la scolarité, les groupes Handiscol', grâce à leur

pluridisciplinarité au niveau départemental, sont des pôles de ressources dont peuvent bénéficier les familles, les équipes d'accompagnement etc. Dans ces conditions, il convient d'approfondir la réflexion sur les diverses propositions de création de centres de ressources.

- **Les commissions** mises en place par la loi de 1975 (CDES, COTOREP) et qui sont les dispositifs-pivots de la reconnaissance de la personne comme « handicapée », sont souvent l'objet de vives critiques sur leur fonctionnement et, de manière générale, sur leur « distance » par rapport aux personnes concernées (déficit d'écoute et d'accueil). Sans entrer pour l'instant dans l'analyse plus précise de chacune de ces commissions, on peut résumer des propositions qui les concernent toutes deux. Tout d'abord, la grande majorité des interlocuteurs estiment qu'il ne s'agit pas de les supprimer pour les inventer sous une autre forme. Ensuite, il convient de rappeler que les bilans déjà anciens sur leur fonctionnement (rapport Lasry-Gagneux, recherche Zucman sur les CDES) relevaient les faiblesses qui se sont maintenues voire renforcées aujourd'hui. Dans certains départements, le fonctionnement des commissions est totalement engorgé par le nombre des dossiers. C'est donc dans la perspective d'une amélioration radicale de leur action et dans une perspective de déconcentration, que les propositions suivantes visent à la fois la CDES et la COTOREP : - le niveau départemental se limiterait à être une instance de recours pour les cas litigieux qui n'ont pas antérieurement trouvé de solution, mais aussi une instance de validation, d'accueil, d'information et de prospective - les niveaux locaux, à proximité des usagers, seraient chargés de traiter l'ensemble des cas présentés, y compris en ce qui concerne les attributions financières, actuellement dévolues au niveau départemental. Ces équipes locales devraient être interdisciplinaires, en correspondance étroite avec l'ensemble des

dispositifs pouvant concourir à la satisfaction des « besoins » de la personne. Elles se définiraient au niveau des commissions de circonscription des CDES, au niveau d'équipes d'orientation pour les COTOREP, éventuellement par bassin d'emploi. Dans tous les cas, il s'agirait de « sas d'entrée dans les dispositifs » (LADAPT) permettant d'être au plus près des demandes des personnes et de se trouver en situation de pouvoir les entendre.

II

Education et scolarisation

Analyses et propositions

L'obligation scolaire

Obligation éducative ou obligation scolaire ?

La question avait fait l'objet de vifs débats au cours de la préparation et de la discussion de la loi de 1975. On sait que la formule de « l'obligation éducative » avait finalement été retenue, après bien des hésitations, des avis divergents, des allers-retours entre la Chambre des députés et le Sénat. La notion d'obligation « scolaire » avait pourtant été défendue par des parlementaires et par des groupes associatifs et syndicaux. Or, il semble qu'aujourd'hui la demande s'exprime à nouveau en faveur de la mention explicite dans la loi de l'obligation de scolarisation pour les enfants handicapés, en tant qu'expression logique du droit à la scolarisation pour tous. En cas de non scolarisation, sa déclaration pourrait être rendue obligatoire et il faudrait préciser s'il s'agit d'une situation provisoire (en attente de place) ou d'une situation en pleine illégalité. Toutefois, l'énoncé de l'obligation devrait être assorti de l'obligation de moyens, seule manière de tenter de réduire les inégalités actuelles. La pierre d'angle de cette obligation de moyens étant la formation des personnels, des personnels de l'éducation, mais aussi du soin, de l'accompagnement etc. Ces « moyens » ne se limitent pas à des soutiens financiers, ils peuvent même concerner en priorité des « outils » de fonctionnement : au sein des établissements ordinaires (l'inscription des actions d'intégration dans le projet d'établissement, la collaboration entre les enseignants et l'équipe de direction etc.),

par des soutiens institutionnels de la part des équipes d'inspection qui peuvent contribuer à l'organisation de partenariats (exemples cités par l'inspecteur Daubannay), par la collaboration avec des structures spécialisées (SESSAD, professionnels du médico-social). Ce sont autant de manières de répondre à l'objection souvent posée de l'éventuelle solitude de l'enseignant qui accueille un enfant handicapé dans sa classe. Cette obligation de moyens ne doit cependant pas être une condition préalable et servir d'alibi à refus d'insertion ou d'inclusion. Il serait au contraire souhaitable que l'engagement d'actions d'inclusion qui nécessiteraient l'attribution ou l'augmentation de moyens ouvre droit à une créance et une priorité dans l'attribution de moyens par les administrations compétentes.

Quelle scolarisation ?

Pour l'obligation de scolarisation elle-même, les prises de position sont différentes selon les interlocuteurs en présence. Pour certains interlocuteurs, et par exemple certains représentants de parents, l'obligation de scolarisation est comprise directement comme une obligation d'intégration en établissement ordinaire, voire en classe ordinaire. Pour d'autres, des nuances sont apportées : le mode de scolarisation pourrait être variable (et n'exclurait donc pas la formule de l'enseignement spécialisé), mais relèverait du choix des parents ou du responsable légal, en fonction des besoins éducatifs de l'enfant. Ainsi, l'UNAPEI « ne veut privilégier aucune solution de scolarisation par rapport une autre ». Mais si l'on prend l'option prioritaire en faveur de l'intégration en milieu scolaire ordinaire, il conviendrait de rebaptiser la CDES en « Commission départementale de l'intégration scolaire ». En ce sens, l'association APAH-Finances propose des rédactions provisoires des articles de loi sur ce point, en précisant la composition de l'équipe intégrative locale dans une école ordinaire (avec la présence des parents

concernés, de représentants d'associations de parents, de médecins etc...) et les éléments indispensables du projet individuel intégratif. Pour d'autres interlocuteurs, la place légitime des parents ne doit pas occulter les avis des professionnels, car c'est le bien-être de l'enfant qui est en jeu. Des représentants de l'Education Nationale souhaitent que l'école ne soit pas seulement perçue comme un lieu d'accueil mais comme un lieu d'accès au savoir, auquel ont droit les enfants handicapés, et ceci sous des modalités diverses. Ces orientations n'excluraient donc pas des modes de scolarisation spécialisés, y compris dans des établissements particuliers, à condition que soient effectivement contrôlés et évalués leurs dispositifs d'enseignement. En ce sens, intégration scolaire et scolarisation ne sont pas directement superposables, car certaines scolarités peuvent être accomplies en dehors de l'école ordinaire. Par ailleurs, les écoles de statut privé qui incluent des enfants handicapés ou en difficulté sociale, devraient bénéficier des mêmes aides que les écoles publique.

Des dispositifs « hors les murs »

Des dispositifs alternatifs à la classe et à l'école ordinaires doivent alors être maintenus, au moins pour certains cas d'enfants et pour des durées modulables et révisables pour éviter les effets de filière. Dans ce même esprit, « l'école hors les murs habituels de l'école » mais aussi, inversement, « l'institut médico-éducatif hors les murs » (PEP) seraient des mesures suffisamment souples permettant d'éviter le discours du « tout ou rien ». On pourrait s'appuyer sur le développement des SESSAD dans le secteur médico-éducatif en formalisant davantage les conditions de collaboration de ces centres avec l'école.

Des expériences sont actuellement menées de temps partagé pour des jeunes, d'échanges ponctuels ou réguliers, de délocalisation de services ou de classes

(Daubannay, 2001) Mais il importe que ces mesures soient clairement envisagées dans la perspective de favoriser le plus possible une intégration dans le milieu ordinaire avec la collaboration des différents types de professionnels et non de préparer, à plus ou moins long terme, une orientation en milieu spécialisé. Ce qui doit alors primer, ce ne sont pas des solutions exclusives les unes des autres, ce sont des formules en complémentarité dans une dynamique d'échanges qui s'appuient sur la nécessité de répondre au mieux aux besoins de la personne. Ceci devrait constituer un objectif de sessions transversales de formation partagées par les enseignants, les éducateurs et tout intervenant dans les pratiques d'inclusion (voir ci dessous).

Les auxiliaires de vie scolaire

Des lacunes restent à combler immédiatement sans recourir à la loi, par exemple pour pallier les disparités entre les départements, mais le principe des auxiliaires et plus généralement celui des aides diverses et des accompagnements devrait nécessairement être inclus dans celle ci. Le rapport Malot (2001) a identifié les fonctions des auxiliaires : accompagnement, éducation, aide à la socialisation et à la communication. Le rapport souligne que l'auxiliaire ne doit pas « faire écran entre l'élève et l'enseignant, entre l'élève et ses camarades ». Mais il fait aussi clairement état de la nécessité de clarifier la question du statut, du financement des auxiliaires et surtout de la pérennisation du dispositif en tant que tel. L'avis exprimé par de nombreux interlocuteurs mais aussi par le groupe lui-même est que l'attribution d'un auxiliaire pour l'aide à l'intégration d'un enfant handicapé à l'école ne doit pas être considérée comme une condition systématique de l'intégration. Cette attribution devrait plutôt être considérée comme une aide pour l'école concernée, pour qu'elle puisse mieux s'occuper de l'enfant, compte tenu de ses

besoins. Ce qui implique à nouveau qu'une intégration soit conçue au sein d'une politique d'établissement avec la coopération de partenaires mobilisés et non comme une mesure isolée. De manière générale, la question des « moyens » pour l'intégration scolaire d'un enfant ne saurait être posée systématiquement comme un préalable par les établissements scolaires. Dans le cas de situations particulièrement difficiles, un temps de réponse maximal pourrait être accordé à l'établissement en vue de répondre de façon opérationnelle à la demande d'intégration.

Quels dispositifs d'auxiliaires ?

La pérennisation des dispositifs nécessite de raisonner non en termes d'auxiliaires seuls mais plutôt en termes de services départementaux d'accompagnement (dont les auxiliaires seraient les salariés). L'approche institutionnelle permettrait de définir une continuité de fonctionnement (ANCE). Il est aussi souhaité qu'un département dispose d'un service unique d'auxiliaires de vie scolaire, service professionnalisé et coordonné, en complémentarité avec les autres services spécialisés. Cette notion de « service », déjà présente dans le rapport Malot, donne lieu à des appréciations différentes quant à leur organisation et leur gestion. On s'accorde pour dire que ces services ne devraient pas dessaisir les CDES (y compris les CDES transformées) de leur rôle dans l'appréciation de l'opportunité d'un auxiliaire pour telle ou telle situation de handicap, que des instances officielles comme les groupes Handiscol' devraient effectuer leur évaluation parmi l'ensemble des dispositifs départementaux.

Sur d'autres points, les avis sont partagés. Ces services doivent-ils être associatifs, interassociatifs ou insérés dans les dispositifs publics? Des interlocuteurs insistent pour que le financement des auxiliaires soit effectué par le

secteur public et, à tout le moins, que les financements privés ne soient pas encouragés. D'autres estiment que leur recrutement devrait être régulé par l'Education nationale, afin d'éviter la disparité de leur répartition sur le territoire national et même pour constituer un corps professionnel inséré à part entière dans le champ de l'éducation avec une culture commune. Dans l'immédiat, il conviendrait de remédier à la disparité de formation des auxiliaires et d'envisager des formations intercatégorielles, par exemple en IUFM et impliquant les professeurs des écoles.

Les étudiants handicapés

Le public des étudiants handicapés n'était pas mentionné dans la loi de 1975. De fait, le champ de compétence des commissions actuelles établit une césure d'âge à 20 ans qui est tout à fait insatisfaisante pour ce public : CDES jusqu'à 20 ans, COTOREP au delà. Les données statistiques du Ministère de l'éducation nationale montrent pourtant une nette augmentation de ces étudiants : 695 en 1981, 7029 en 2001 (dont 5083 en Universités). Cette hausse est régulière d'année en année et peut être attribuée en partie à la désignation de responsables de l'accueil de ces étudiants et à la mise en place de services spécifiques. On remarque aussi que le public concerné ne se limite à la seule catégorisation en termes de handicaps et concerne aussi les étudiants ayant divers problèmes de santé. Néanmoins, la proportion de ces étudiants par rapport à l'ensemble des étudiants reste extrêmement faible (environ 3 pour mille) et les situations des établissements restent très hétérogènes, en ce qui concerne leurs conditions d'accessibilité, les possibilités d'aide et d'accompagnement et la place générale qu'y occupe une politique qui prend en compte les étudiants handicapés.

Des mesures à court ou moyen terme pour les étudiants

Des dispositions concrètes peuvent être prises dans l'immédiat sans attendre nécessairement la promulgation lointaine d'une nouvelle loi. Par exemple : sensibilisation de l'ensemble de la communauté universitaire et plus généralement de l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur (en liaison avec les activités de formation et de recherche dans le domaine du handicap), renforcement des services d'accueil et du rôle du responsable, lien avec services de médecine préventive, inscription obligatoire de la question du handicap dans les plans quadriennaux (avec une ligne budgétaire spécifique). Dans une perspective législative, les étudiants en situation de handicap devrait figurer explicitement dans des dispositifs qui n'établissent pas de césure d'âge à 20 ans. Cette disposition peut d'ailleurs être amorcée concrètement dans des mesures qui concernent aussi la formation professionnelle et qui ne peuvent être établies que dans une continuité des âges (Propositions DJINH de la Mayenne). De même, les groupes départementaux Handiscol' et ultérieurement le Conseil départemental consultatif (CDCPH) devraient élargir leurs travaux au champ de l'enseignement supérieur (contribution APAJH et Association nationale pour le droit au savoir et à l'insertion professionnelle des jeunes adultes handicapés)

Les CDES

De nombreuses critiques sur leur fonctionnement

Le fonctionnement des CDES donne lieu à des analyses critiques souvent très vives, surtout en ce qui concerne leur déficit d'écoute des parents. Les différentes mesures prises depuis 1999 vont dans le sens d'une amélioration mais une nouvelle loi devra à la fois réaffirmer les missions premières des commissions et définir de nouvelles modalités de travail, en particulier du fait de la territorialisation

nécessaire de leur action (et donc de la représentation nécessaire des collectivités territoriales) et de leur articulation avec Handiscol'.

Il est indispensable de réaffirmer leurs missions premières qui ont été oubliées au profit des orientations spécialisées. Le principe défini par la circulaire du 22 avril 1976 (« composition et fonctionnement des commissions de l'éducation spéciale et des commissions de circonscription ») était de « laisser le jeune handicapé se développer autant que possible dans son milieu de vie habituel et de préserver au mieux la continuité des soins ». Dans cette perspective, la scolarité en établissement scolaire ordinaire était préconisée et on ajoutait : « C'est seulement en cas de nécessité que l'enfant, au mieux de son intérêt et de celui de sa famille, sera orienté vers un enseignement spécialisé, la révision périodique permettant d'ailleurs sa réintégration en milieu normal ». Or, le fonctionnement réel des CDES va trop souvent à l'encontre de ce principe, en orientant vers des établissements spécialisés (et en maintenant ces orientations de façon quasi automatique), surtout lorsque ceux-ci sont présents sur le territoire départemental, par un effet de proximité, voire par un effet d'enregistrement de décisions prises en amont (Annie Triomphe, 1995).

De même, la circulaire du 6 septembre 1991 relative à l'intégration scolaire des enfants et adolescents handicapés avait jugé indispensable de rappeler que l'intégration ne devait plus être le simple « reflet d'actions ponctuelles mais la mise en œuvre d'une politique convergente ». C'est dire que 16 ans après la loi d'orientation, la perspective d'intégration n'avait pas encore produit des effets suffisamment généralisés et devait être fortement réaffirmée. Les CDES devaient être garantes des projets individuels d'intégration et « promouvoir les actions d'intégration scolaire », en tentant de limiter les lenteurs administratives.

Ces orientations ne doivent pas seulement être rappelées avec fermeté mais elles doivent s'appuyer sur une réforme du fonctionnement des commissions, à la fois pour éviter la saturation des instances départementales (particulièrement visible en milieu fortement urbanisé) et pour permettre un fonctionnement plus proche des usagers dans le cadre des commissions de circonscription. Celles-ci pourraient voir leurs pouvoirs étendus, sous réserve :

- de s'assurer de leur réelle pluridisciplinarité professionnelle
- de s'assurer de leur coordination avec l'ensemble des dispositifs départementaux (voire au delà) pour répondre à la diversité des besoins exprimés.

Quelques propositions sur les CDES

- **Rebaptiser les commissions** en éliminant l'appellation «l'éducation spéciale», mettant en valeur la scolarisation et l'intégration scolaire : par exemple, « commissions départementales de l'intégration scolaire » ou " commissions départementales pour une scolarisation inclusive et adaptée ".

- **A court terme, améliorer leurs conditions de fonctionnement**, en moyens humains et matériels (équipement informatique, par exemple), humains, au prorata des populations à servir.

- **A plus long terme, les réformer**, en instituant une nouvelle répartition des responsabilités entre le niveau départemental et le niveau des circonscriptions, en fixant aux instances départementales la fonction de recours, d'accueil et de prospective, les commissions de circonscription voyant leurs pouvoirs étendus

- **Redéfinir leurs missions** en liaison avec Handiscol' et avec les Conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées (CDCPH), avec les groupes rectoraux pour les enseignements adaptés. On pourrait leur attribuer la tâche d'être les garants des démarches d'intégration et de la mise en œuvre des projets individuels, à l'écoute des parents et des enfants concernés. Les structures Handiscol' seraient les garants de la qualité des divers services départementaux, par une démarche permanente d'évaluation avec les moyens financiers y afférents (proposition ANCE). De manière générale, les insérer dans une logique de réseaux territorialisés, permettant l'échange de compétences et la réponse aux demandes des usagers.

- **Mettre en place des instances territoriales** en vue de la définition d'une politique éducative locale coordonnée et partenariale, en faveur des enfants et adolescents handicapés ou en grave difficulté. La « territorialisation » des dispositifs est fortement souhaitée, mais à condition qu'elle ne reproduise pas le « juridisme » des commissions actuelles mais qu'elle se place explicitement dans le sens de réseaux de collaboration et qu'elle permette un accueil réel des parents concernés.

.- **Engager la réflexion sur une éventuelle révision de leur composition.** Certains interlocuteurs veulent y réduire la place des médecins et psychologues. La présence des représentants des collectivités territoriales à différents niveaux (commune, département, région) est souvent souhaitée.

Les établissements spécialisés

Le « parc » des établissements spécialisés, qui s'est surtout développé en France à partir des années soixante sous l'action des associations, constitue un

versant capital des réalités institutionnelles du secteur du « handicap ». Dans certaines analyses, il est considéré comme une variable qui « pèse » sur l'ensemble du système, et plus précisément sur le fonctionnement des CDES, en fonction des contraintes locales. Une recherche menée sur l'ensemble des CDES a ainsi pu montrer de profondes disparités entre les départements, certains étant sur-dotés et d'autres sous-équipés en établissements spécialisés, mais elle a surtout mis en évidence, à partir de critères quantitatifs très précis, que cette variable de l'équipement joue fortement sur le fonctionnement des commissions, considérées comme des interfaces entre le milieu ordinaire et le milieu spécialisé. Une double logique de fonctionnement était alors montrée : une logique d'exclusion du milieu ordinaire et une logique de clientélisme du secteur spécialisé. A titre d'exemple attesté par cette enquête : « les CDES répondent favorablement et quasi strictement aux demandes d'orientation qui leur sont formulées : toute demande d'orientation vers le secteur médico-éducatif a de grandes chances d'aboutir » (Godet-Montalescot, 1995).

Décloisonner...

Du point de vue de la politique mise en œuvre dans les années qui ont suivi la loi, on a constaté une volonté de « décloisonnement » des institutions et de leur évolution vers des fonctionnements plus ouverts. Dans son discours du 29-01-1982, le ministre de l'éducation de l'époque, Alain Savary, déclarait que la politique d'intégration scolaire ne signifiait pas la disparition des institutions spécialisées mais devait impliquer leur « évolution progressive de leur rôle et de leur fonctionnement , en particulier dans le sens des liens avec des structures éducatives ordinaires... »

Les avis énoncés au cours des consultations menées par le groupe de travail se sont clairement situés en dehors de la logique du « tout ou rien ». Certains ont tenu à rappeler que les établissements ont acquis des professionnalités indispensables, des savoir faire, ont su mettre en œuvre des pratiques individualisées. Ils doivent donc être pris dans un ensemble de dispositifs complémentaires et non opposés, dans des actions de partenariat. Cela implique bien des « décloisonnements » mais qui concernent tout aussi bien l'école ordinaire que l'établissement spécialisé. Cependant, les modalités de scolarisation dans les établissements spécialisés, en particulier dans le secteur médico-social, sont unanimement considérées comme extrêmement hétérogènes, parfois inexistantes ou très insatisfaisantes. La qualité de ces modalités de scolarisation doit être élevée et donner lieu à une évaluation rigoureuse et régulière.

La formation des enseignants

Du fait de sa mission, le groupe a été attentif à la question de la formation des enseignants en IUFM, mais sans restreindre les nécessités de formation à ces seuls professionnels (voir ci-dessus les propositions générales sur les professionnels). De nombreux observateurs insistent sur la persistance de la faiblesse d'une formation à l'accueil des enfants handicapés à l'école. Certains réclament alors l'introduction systématique pour tous les professeurs (du premier et du second degré, du public et du privé), de modules spécifiques de formation ciblés sur le public des enfants handicapés ou en difficulté face aux apprentissages. Une telle introduction devrait se faire avec l'appui privilégié des départements AIS des IUFM, permettant une meilleure coordination ultérieure des enseignants spécialisés et des enseignants ordinaires. Mais une réflexion approfondie sur le contenu de ces modules de formation est nécessaire pour éviter de

déresponsabiliser les enseignants en ce qui concerne la prise en compte des élèves en grande difficulté, dès la formation initiale, comme le craignent certains responsables d'IUFM (Pierre Belmas, Centre IUFM de Seine Saint Denis). Le groupe de travail a considéré que la meilleure formule ne serait sans doute pas d'introduire un module spécifique sur le handicap mais de féconder l'ensemble des modules de formation par l'approche des « difficultés scolaires ». Cette formule en transversalité pourrait s'appuyer sur l'analyse des expériences réalisées, des pratiques d'accueil et d'éducation des élèves en difficulté. Elle engage, en fait, à la formation à la gestion de la diversité des élèves, à l'utilisation des réseaux de soutien et d'appui. La formation continue devrait être partie prenante de ces orientations, d'autant qu'elle peut directement concerner des professionnels de l'éducation qui ont été déjà impliqués dans des actions d'intégration scolaire. Les autorités départementales et académiques, en liaison avec les IUFM comme « opérateurs privilégiés », ont à jouer ici un rôle essentiel à jouer.

Modalités de formation

Les personnes auditionnées qui ont une expérience de l'intégration, ont insisté sur l'importance du travail et de la réflexion en équipe entre adultes, au sein de l'école. Elles ont évoqué l'intérêt de l'analyse des situations réelles d'enseignement qui ont recours au travail de groupes, à la coopération entre élèves, et l'efficacité, dans les actions de formation, des groupes d'analyse de pratiques. L'institutionnalisation de réseaux d'échanges d'expériences entre enseignants qui intègrent répondrait à cette attente, par exemple pour la formation continue. Toutefois, une telle orientation réclame plus fondamentalement une transformation de l'image du métier d'enseignant, plus ouvert aux différences individuelles et aux difficultés de certains élèves. Dans ces conditions, le métier ordinaire d'enseignant

implique de s'occuper des élèves en difficulté qui se trouvent dans toutes les classes et des enfants handicapés qui s'y trouvent parfois intégrés. C'est l'objectif de l'école intégratrice (inclusive) qui doit donc être mis en valeur.

Vers des formations intercatégorielles

Le rapprochement de formations spécialisées, voire de statuts actuellement séparés, est devenu indispensable : enseignants spécialisés de l'Education nationale et enseignants des instituts de déficients sensoriels, enseignants spécialisés et éducateurs spécialisés, directeurs d'établissements spécialisés qu'ils bénéficient d'une formation organisée par les ministères en charge de la Santé et des Affaires Sociales ou par le ministère de l'Education nationale. Un rapprochement et une intensification des liens entre l'Ecole Nationale de la Santé Publique de Rennes et le Centre National d'Etudes et de Formation pour l'Enfance Inadaptée de Suresnes sont souhaités. De tels rapprochements permettraient de pallier en partie le déficit de personnels spécialisés, en rationalisant l'adéquation aux besoins. De nombreux représentants d'associations se plaignent en effet du manque d'enseignants spécialisés dans leurs établissements (UNAPEI, AIRe). L'ANCE fait remarquer par ailleurs le manque de directeurs d'établissements spécialisés formés par l'Education nationale dans les établissements à destination de l'enfance et de la jeunesse. Une étude (Lesain-Delabarre, Magnier, 1993) faisait apparaître que le taux de directeurs d'établissements ou de services d'éducation spécialisée issus de l'Education nationale et mis à la disposition d'associations gestionnaires était inférieur à 30 %.

Rappelons que, pour certains interlocuteurs, la formation des auxiliaires de vie scolaire ne devrait plus relever des associations mais de l'éducation nationale. L'expérience montre en effet qu'intervenir pour faciliter la participation d'un

enfant intégré aux activités scolaires nécessite pour l'auxiliaire de s'inscrire dans le fonctionnement d'une école et d'en partager la culture.

III

Formation et insertion professionnelles

Analyses et propositions

Des principes à mettre en valeur

Lier les lois de 1975 et de 1987

La plupart des intervenants ont abordé la question de l'orientation, de la formation et de l'insertion professionnelles en traitant transversalement des dispositifs en place, c'est-à-dire sans véritablement distinguer ce qui appartient à la loi de 1975 et ce qui a été prévu dans le cadre de la loi de 1987. Il faut remarquer ici que les deux sont intimement imbriquées ou le sont devenues au fur et à mesure du développement des moyens d'action. Réformer la loi de 1975 dans ce domaine impliquera donc une réforme ou du moins un toilettage de la loi de 1987. Par ailleurs la troisième loi impliquée, celle de 1990, n'a pas véritablement été abordée. Seul le GIRPEH, examinant le dispositif d'accès à l'emploi proposé par la loi du 10 juillet 1987 note que l'adoption d'un quota d'emploi est contradictoire avec la notion de non-discrimination. Il ne paraît pas souhaitable de créer de discrimination positive dans l'entreprise. Les principes d'égalité des chances et d'inclusion y sont préférables, mais cela implique une évolution de la politique sociale. Il s'agit donc moins de pallier les déficits que de changer le regard de l'autre, en permettant aux potentialités des personnes handicapées de s'exprimer.

Assurer un continuum entre milieu protégé et milieu ordinaire, en permettant à la personne de choisir ses objectifs et ses parcours

La plupart des intervenants ont refusé d'opposer ou de proposer des règles strictes de partage entre le milieu « ordinaire » de formation, d'emploi, et le milieu spécialisé. Le recours à des organismes spécialisés plutôt que de droit commun ne devrait pas résulter d'un statut spécifique des personnes mais de la nature de leurs besoins et des capacités des réponses institutionnelles. A une bipolarité structurelle, sont donc préférées des interventions individualisées, répondant au coup par coup aux besoins de la personne, et une complémentarité des structures (FNATH). A titre d'exemple, il semblerait que les personnes sorties d'établissement de travail protégé rencontrent des difficultés particulières d'insertion (PDITH 93). Il faudrait donc permettre des allers-retours.

Un principe est mis en avant : celui du choix « informé » de la personne concernée. Trop souvent, on choisit pour elle, à sa place, sur dossier, et elle ne dispose pas de la connaissance de toutes les possibilités dont elle pourrait bénéficier. Elle devrait aussi avoir l'occasion d'essayer une possibilité et non pas d'être engagée définitivement dans une filière. Dans le même sens, le GAP-UNETA se demande s'il ne pourrait pas y avoir des cas d'orientation à titre temporaire. De manière concrète, la personne devrait pouvoir disposer d'un choix de parcours avec droit au retour en cas d'échec. Il serait souhaitable de parvenir à un placement « qualitatif » (FNATH). L'insertion en milieu ordinaire doit être l'objectif, mais on pourrait passer par un placement en milieu protégé ou par la formation en centre spécialisé.

La question de places à laisser disponibles pour rendre ce retour possible a été évoquée et pourrait constituer une sorte de « pool de places surnuméraires » (en CAT ou ateliers protégés) à utiliser pour permettre des stages d'essai avant

orientation (à des fins d'évaluation ou d'acclimatation). Pour celui qui tente un passage d'atelier protégé vers le milieu ouvert, on pourrait envisager la possibilité d'une « suspension de contrat de travail ». C'est donc la notion de « passerelle » qui est mise en avant, au lieu de celle de coupure (FNATH).

Eviter la désinsertion et assurer une égalité des aides

La façon la plus sûre d'éviter d'avoir à lutter pour l'insertion des personnes handicapées est d'éviter leur désinsertion. Cela doit se traduire par des efforts en direction du maintien dans l'emploi mais surtout en faveur d'une amélioration de la formation scolaire et professionnelle, et si possible dans le cadre des dispositifs communs. En ce qui concerne l'obligation de résultats fixés aux entreprises pour l'emploi des personnes handicapées, une proposition du groupe consiste à comptabiliser les flux d'entrée des personnes et non les stocks, car ces derniers peuvent traduire non pas une politique clairement engagée par les entreprises en faveur de l'emploi mais manifester au contraire des défaillances graves en termes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles chez les personnes déjà salariées de ces mêmes entreprises.

Par ailleurs, malgré la mise en place des deux lois de 1975, l'accès à l'insertion, au travail protégé et à la formation reste inégal. Toutes les régions, tous les départements ne sont pas pareillement équipés, par exemple en CAT, en ateliers protégés, ou en CRP. Le rétablissement d'une égalité d'opportunités serait l'un des principes qui permettraient au dispositif de mieux fonctionner.

L'orientation

Le dysfonctionnement des COTOREP

Le rôle et le fonctionnement des COTOREP a fait l'objet d'un grand nombre de critiques et de propositions de réforme. La critique la plus vive concerne le principe même des actions menées. Pour certains interlocuteurs, les COTOREP sont peu opérationnelles pour l'emploi en milieu ordinaire, car elles tendent à renforcer le circuit fermé spécialisé - plus ou moins étanche aux solutions de droit commun. Du point de vue pratique, la question de l'évaluation semble centrale. Elle dépasse le cadre strict du fonctionnement des COTOREP et peut s'appliquer à toute prise de décision d'orientation. Mais elle bute à la fois sur des questions de moyens des COTOREP, sur des questions de références et sur des questions d'information ou de formation des professionnels qui en sont chargés :

- **Les déficits de moyens.** Les COTOREP sont dans l'impossibilité d'instruire les dossiers comme elles le devraient et, la plupart du temps, comme elles le voudraient. Il en résulte souvent des décisions obsolètes, c'est-à-dire prises trop tard au vu de la situation (PDITH-93). Il s'ensuit des délais préjudiciables aux personnes concernées. Ces moyens ont également cruellement manqué aux EPSR notamment publiques, problème qui semble à peu près résolu par le financement par l'AGEFIPH du dispositif Cap-emploi. En même temps, la prise en charge du financement des EPSR par l'AGEFIPH, devrait permettre de dégager les moyens des anciennes équipes publiques pour renforcer les effectifs des COTOREP (PDITH-93).

- **Les outils de référence.** Ils sont inexistants pour les premières sections des COTOREP. Si l'attribution du taux d'incapacité par la deuxième section repose sur un barème commun révisé en 1993, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et l'orientation reposent uniquement sur un consensus interne à chaque commission dans l'interprétation des textes. Les décisions prises sont donc

très différentes d'une commission à une autre et parfois d'une session à une autre, créant ainsi des inégalités entre bénéficiaires et une incompréhension de la plupart des acteurs de l'insertion. De plus, les décisions des commissions ne sont pas toujours suivies d'effet (entre 40 et 70% selon l'AGEFIPH). Une harmonisation est donc souhaitée (FNATH). Ceci est d'autant plus important que le maintien d'un flux constant d'attribution de RQTH qui équilibre à peu près le nombre de placements réalisés en milieu ordinaire pose la question d'un glissement incontrôlé des critères d'admission dans le dispositif d'aide aux personnes handicapées (AGEFIPH)

- **L'écoute des personnes.** Les COTOREP ne prennent pas le temps (ou n'en ont pas la possibilité) de rencontrer et d'écouter les personnes concernées. De plus, elles ne savent pas, faute de suivi véritable des situations, pourquoi le premier emploi échoue.

- **La formation et l'information** des intervenants est notoirement insuffisante. Ce n'est que très récemment que la question du handicap a été incluse dans les programmes de formation de nombreuses spécialités impliquées dans l'évaluation et l'orientation des personnes handicapées. Le rôle des médecins du travail a lui aussi été évoqué. Certains (FNATH) s'interrogent sur leur peu d'implication dans le reclassement et le maintien à l'emploi. Quant à l'information (voir infra), les débats ont largement montré qu'elle était disparate et mal diffusée (même pour des personnes particulièrement engagées et impliquées).

Dans ce contexte d'absence de référence claire, les décisions d'orientation deviennent tributaires de l'offre de possibilités, dont on a vu précédemment qu'elle était inégalement répartie. Ces inégalités de départ finissent par donner aux personnes concernées et, semble-t-il, à de nombreux professionnels chargés de les aider, un sentiment d'arbitraire préjudiciable à la bonne marche des dispositifs.

De plus, la forme que prend la notification COTOREP est administrative et peu facile à comprendre. Certaines personnes handicapées ne donnent pas suite aux décisions COTOREP qui les concernent, souvent parce qu'elles ne comprennent pas de quels types de décision elles bénéficient. Les principes d'attribution de la RQTH ne sont pas bien clairs. Il n'y a pas de liens entre les différentes réglementations (HANDIPASS).

Vers une réforme des COTOREP

Selon l'AGEFIPH, la mise en place des PDITH devrait aboutir à une démedicalisation du processus d'orientation. Dans un processus de construction d'un parcours professionnel avec la personne, on devrait pouvoir éviter bien des passages en CRP. Toujours selon l'AGEFIPH, le dispositif d'orientation en milieu ordinaire pourrait être mieux assuré par les PDITH, la COTOREP n'aurait plus alors qu'à décider de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et de l'orientation vers le travail protégé ou les CRP.

Cependant, la question du fonctionnement des COTOREP rejoint plus largement celle de la refonte de l'ensemble des commissions départementales (CDES, COTOREP) dans la perspective d'une déconcentration et de la mise en place de services locaux de proximité. A cet égard, le groupe a formulé ci-dessus des propositions en termes d'orientations générales, au sein desquelles se situent les COTOREP. Le groupe insiste toutefois pour qu'elles restent clairement identifiées comme des dispositifs d'action publique qui seraient des garants contre l'arbitraire. Une des commissions qui pourrait être issue de la COTOREP se chargerait du suivi pour l'accès à la formation professionnelle et continue des personnes en situation de handicap. Les « centres de pré-orientation » qui sont des instrument sous-exploités

du dispositif d'évaluation et d'orientation, pourraient devenir les dispositifs de base, à l'écoute des besoins des personnes et statuant sur ces besoins.

La formation professionnelle

Le constat d'un déficit de formation face à une demande toujours plus exigeante

L'insertion nécessite la mise en place de modules de formation. Les candidats handicapés à l'emploi présentent très peu souvent des niveaux de formation élevés. La plupart sont très éloignés de l'emploi (PDITH-93).

Aujourd'hui, un certain nombre de grandes entreprises semblent rencontrer des problèmes de recrutement de travailleurs handicapés à des niveaux Bac ou Bac+. D'après les statistiques actuelles, les étudiants handicapés (donc après le Bac) ne représenteraient que 3 pour mille, ce qui ne peut en aucun cas répondre à la demande actuelle d'emplois (GIRPEH). C'est le problème que dit rencontrer EDF-GDF et qui expliquerait un taux d'emploi très largement en dessous de l'obligation. Les embauches se feraient de Bac + 2 à Bac + 5, dans des métiers très spécifiques, tandis que les activités du tertiaire ordinaire seraient aujourd'hui sous-traitées. La même entreprise (EDF-GDF) estime que ce déficit de formation est largement imputable à la sous-représentation des personnes handicapées parmi les étudiants et que cela découle de la situation qui leur est faite depuis l'école élémentaire. C'est dans cet esprit qu'elle participe au co-financement de 500 auxiliaires de vie scolaire. Au delà, avec de nombreuses entreprises, elle souhaite un partenariat avec l'Education Nationale pour la préparation à l'emploi.

De hauts niveaux de qualification sont demandés par certaines entreprises impliquées dans les technologies les plus modernes. Il n'est cependant pas évident que toutes les personnes à haute qualification accèdent à l'emploi. Par ailleurs,

toutes les entreprises ne recrutent pas leurs employés sur une haute qualification, mais sur des compétences et une adaptabilité. Ces dernières pourraient être maintenues grâce à la mise en œuvre systématique d'un programme de formation continue. Pour HANDIPASS, cependant, les nouvelles technologies devraient pouvoir ouvrir de nouvelles possibilités d'emploi.

Autres obstacles

L'ouverture des dispositifs de formation de droit commun, notamment en termes de priorités, n'est pas toujours effective. Dans tous les cas, s'il y a réservation de places, il n'y a pas vraiment d'adaptation. Les formateurs méconnaissent généralement les problèmes des personnes handicapées (PDITH-93). Ne peut-on pas envisager, comme cela est pour l'insertion scolaire, de décréter l'application systématique d'un principe d'inclusion " obligatoire " pour les centres de formation, avec obligation de moyens.

La difficulté est d'adapter la réponse à la demande et au contexte local, tout en maintenant la qualité et l'universalité de la valeur des formations. Peut-être faudrait-il une base commune avec une adaptation régionale ou départementale (PDITH-93).

Les difficultés d'accès aux sessions de formation existent aussi pour des stages de découverte ou des périodes d'essai. Même si l'AGEFIPH peut prendre en charge les frais de transport spécialisé, il faut parfois plus d'une journée pour trouver le transporteur (cas cité d'une personne utilisatrice de fauteuil électrique). Plus généralement, cette difficulté induit des coûts prohibitifs car le taxi est toujours à l'heure, ce qui n'est pas toujours possible pour des transports spécialisés car ils regroupent des circuits (HANDIPASS).

Dans une perspective d'inclusion et d'« accessibilisation » de la société, il convient donc, non seulement d'ouvrir des perspectives de formation, mais aussi de donner aux personnes handicapées les moyens d'y accéder sans difficulté. Le principe de proximité et d'ouverture systématique de tous les centres de formation devrait le faciliter.

Les insuffisances des dispositifs spécialisés

Les dispositifs de formation spécialisés rencontrent également des difficultés. Le passage par les CRP apparaît problématique, car sur certains plans ils semblent ne pas être adaptés au monde du travail (ils auraient 10 ans de retard selon HANDIPASS). De plus les personnes passant par les CRP sont rémunérées à 100% de leur ancien salaire. Celui-ci, avec l'ancien métier, sert de base et le nouveau métier est souvent en décalage. Le stagiaire n'est pas toujours prêt à accepter la baisse de son revenu ((HANDIPASS). Les CRP doivent donc se resituer en intégrant des équipes d'insertion sociale et professionnelle précoce. Ceci pose un problème pratique en raison de leur financement par la sécurité sociale : il convient que les ARH inscrivent, dans leur dotations à ces établissements, cette fonction de réinsertion précoce (AGEFIPH). De son côté, le dispositif IMP-IMPro reste encore enfermé dans des effets de filière aboutissant aux CAT (AGEFIPH).

On compte aujourd'hui 17.000 parcours qualifiants ou pré-qualifiants dans les dispositifs de droit commun. Cette donnée est à comparer aux seulement 6.000 formations en CRP. C'est pénalisant pour ces derniers, car le maintien dans l'emploi est leur clientèle habituelle. Ne faudrait-il pas, selon l'AGEFIPH, que les 80 centres existants se concentrent, à l'avenir, sur des publics pour lesquels le handicap est plus lourd ou, du moins, générateur d'un besoin d'adaptation à étudier

particulièrement (traumatismes crâniens, problèmes psychologiques, déficience intellectuelle, déficiences motrices ou sensorielles particulières...) ?

Spécialisée ou pas, la formation devrait être la plus continue possible au cours de la vie professionnelle des personnes handicapées et selon un principe d'unités capitalisables.

Une expérience de solutions de transition entre l'intégration scolaire et la formation professionnelle

Une expérience originale a retenu l'attention du groupe de travail. Au lieu de la séparation habituelle entre les dispositifs, un projet a été mis en place dans le département de la Mayenne sous forme d'un accompagnement, en direction du monde ordinaire du travail et de la vie sociale, pour des jeunes présentant un handicap mental, ceci en alternative aux milieux protégés de travail et d'hébergement. Le dispositif intitulé DJINH (Dispositif jeune - insertion - handicap) aboutit à rompre avec les repères classiques des champs de compétences des commissions CDES et COTOREP (avec la coupure institutionnelle et artificielle à l'âge de 20 ans), en instaurant une continuité d'action pour les âges de 16 à 26 ans. Il s'agit de favoriser des actions de transition entre l'intégration scolaire et l'insertion professionnelle, en multipliant les partenariats de toutes sortes avec : SESSAD, mission d'insertion de l'Education nationale, centre de formation et d'insertion des travailleurs handicapés, services d'accompagnement APEI, centre de formation d'apprentis et, bien entendu, un grand nombre d'entreprises. De manière générale, le projet est bâti sur un système d'alternance et de soutien. Pour les promoteurs de l'expérience, la préparation et l'accompagnement en milieu ordinaire de travail nécessite donc un dispositif - ressource qui est une sorte de SESSAD

pour adulte et qui peut procurer l'aide humaine d'auxiliaires à l'insertion professionnelle, sortes d'équivalents aux auxiliaires de vie scolaire.

L'insertion professionnelle

Le dispositif de 1987 ne semble pas être mis en cause dans son principe, même s'il semble un peu marquer le pas. Toutes les entreprises ne jouent pas le jeu. En effet, beaucoup d'entre elles ne respectent pas le quota de 6% et 38% d'entreprises n'emploient aucune personne handicapée. En outre, les dispositifs de substitution à l'obligation d'emploi ont montré leurs limites. Comme on l'a déjà signalé, l'un des problèmes actuels est le déficit de qualification des travailleurs handicapés en vue de faire coïncider l'offre d'emploi à la demande. On signale aussi le problème de fluidité de la transmission des offres. EDF-GDF estime qu'il faut développer les réseaux de type Cap-emploi au delà de ce qui existe actuellement et les coordonner au niveau national.

Une autre piste peut être celle de l'intérim, puisqu'une bonne partie des offres d'emploi actuelles se font au travers du recours à l'intérim. EDF-GDF propose que l'on impose que 6% des missions d'intérim soient confiées à des travailleurs handicapés ou que les donneurs d'ordre soient amenés à considérer ce type de politique dans leur choix d'agence. Ce serait une occasion pratique de « changer le regard ». On peut toutefois se demander si la précarité du lien social lié à la situation d'intérim, avec une renégociation constante de la place du travailleur dans l'entreprise, est compatible avec les possibilités des travailleurs handicapés et surtout avec le regard posé sur eux, qui impose toujours le préalable de la démonstration de leurs capacités à une possible intégration. De part et d'autre, l'investissement d'énergie pour réaliser l'adaptation n'est-il pas trop élevé pour une mission courte ?

L'évolution des populations

Examinant le fonctionnement de la loi de 1987, le GIRPEH note le problème du renouvellement de la RQTH. De plus, le problème de l'avenir du dispositif est lié à la pyramide des âges chez les bénéficiaires de la loi : cela rendra difficile à terme de maintenir le taux d'emploi et encore plus d'atteindre les 6%.

Aujourd'hui, 65 % des bénéficiaires de la loi de 1987 ont plus de 50 ans (alors que ceux-ci forment seulement 42 % du total des salariés). Les entrées ne servent qu'à équilibrer le taux d'emploi (AGEFIPH). On peut donc penser qu'à terme, si le niveau général de formation des personnes handicapées n'est pas sensiblement élevé, le taux d'emploi global régressera.

Le dispositif spécialisé d'aide à l'insertion

Il n'est pas sûr que le placement rapide, privilégié par les services CAP-EMPLOI, ne laisse pas de côté des personnes dont l'insertion est plus difficile à réaliser, et qui sont ainsi indûment considérées comme inaptées à l'emploi, non pas sur la base d'un échec, mais sur celle de la représentation que s'en font les acteurs de l'insertion. Ne faut-il pas invoquer, dans un certain nombre de cas, l'inaptitude des entreprises à insérer plutôt que l'inaptitude des personnes au travail ? Un faible taux d'emploi de personnes handicapées traduirait alors une contravention au principe de non-discrimination, potentiellement passible du code pénal.

En matière d'aide à l'insertion, on assiste, depuis peu, à une sorte de repositionnement d'ensemble, selon l'AGEFIPH. Les EPSR (Equipes de préparation et de suite de reclassement) étaient une forme aboutie du concept de compensation. Elles réalisaient un travail d'artisan, adapté à la personne. Le développement des OIP (Organismes d'insertion et de placement) a permis une réponse plus massive, à

tel point que l'on compte actuellement 119 structures privées employant 10.500 personnes auxquelles s'ajoutent les 14 EPSR publiques encore en activité, avec 23 agents. Ce dispositif place environ 40.000 personnes , soit le tiers des placements réalisés annuellement (50 % des personnes handicapées se placent par leurs propres moyens et 20 % sont placées par l'ANPE). Aujourd'hui, l'ANPE change de stratégie (« nouveau » départ », mesures PAPE, PARE), en établissant des parcours personnalisés. Cela devrait amener CAP-EMPLOI à redéfinir son offre de services (une meilleure connaissance des situation de handicap) pour préserver son rôle particulier par rapport à l'ANPE.

La fonction publique

La fonction publique ne montre pas l'exemple en matière d'emplois des personnes handicapées, puisque les travailleurs handicapés dans la Fonction publique d'Etat ne représentent que 3,06% des agents (4% hors Education Nationale). Elle se structure, au contraire, autour d'un principe de méritocratie. La voie contractuelle, actuellement utilisée pour les personnes handicapées, est plutôt mal vue. Le rôle égalisateur du diplôme dans la fonction publique se heurte ici au faible niveau de qualification des personnes handicapées. Pour cette raison, certains syndicats n'ont pas signé le protocole d'accord sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat d'octobre 2001, protocole qui devrait être étendu à la fonction publique territoriale et hospitalière. Selon certaines analyses, l'administration est conciliante en offrant des postes " doux ". Mais on dénonce des reclassements fictifs : une mission vague dans un bureau, avec les mêmes avantages. De manière générale, la voie contractuelle pose un problème de gestion des ressources humaines (Fontier).

Il est vrai que la fonction publique n'est pas monolithique. Dans l'Education nationale, par exemple, des assistants sont offerts aux aveugles et aux grands infirmes. Elle réalise des réemplois dans l'enseignement à distance. En fait, si la personne est titulaire, les aménagements sont possibles. Cependant, selon des avis unanimement exprimés, l'Etat doit se donner lui-même les contraintes qu'il impose aux autres, car l'emploi dans la fonction publique ne répond pas encore aux droits des personnes en situation de handicap, malgré les avancées du protocole d'accord d'octobre 2001.

Peut-être le secteur public devrait-il prendre la responsabilité de mettre en place un véritable programme d'embauche contractuelle-formation sur le tas, qui viserait à réduire à la fois le désavantage en matière de formation et le désavantage en matière d'accès à l'emploi.

Le maintien dans l'emploi

Un risque accru d'exclusion

Une interrogation est devenue essentielle, même si elle n'est pas toujours soutenue par les médecins du travail ou par les syndicats : à quoi bon essayer d'insérer si c'est pour voir les personnes handicapées devenir les premières victimes des difficultés rencontrées par les entreprises ou plus généralement du durcissement des normes de productivité ?

Sur ce plan, les statistiques sont alarmantes. Plus de la moitié des 200.000 chômeurs prioritaires sont des chômeurs de longue durée. Selon Alain Jabès, médecin du travail et ergonomiste, membre du GIRPEH, sur 14 millions de travailleurs, il y aurait, chaque année 5% de restriction d'aptitude (soit 700.000 personnes),

dont 0,5% d'inaptitude au poste ou à tout poste dans l'entreprise (soit 70.000 personnes). Ceci crée un risque aigu d'exclusion.

A ceci s'ajoute un problème de politique. L'objectif d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs vieillissants posera inévitablement un problème de gestion des inaptitudes et de maintien dans une dynamique professionnelle. Or, les partenaires sociaux méconnaissent le dispositif légal de maintien. Cela est vrai pour les employeurs, mais tout autant pour les syndicats qui s'avèrent incapables d'intervenir avant que le problème devienne insoluble. Il n'y a donc pas de système cohérent et efficace de maintien.

Des mesures concrètes et des réponses originales

Les enveloppes budgétaires permettant de financer l'aménagement des postes de travail existent depuis 1957 mais étaient peu utilisées. Depuis leur prise en charge par l'AGEFIPH, le nombre des bénéficiaires a été multiplié par 30 , avec un budget de 187 millions de francs. Ce sont des mesures individualisées qui interviennent surtout pour le maintien dans l'emploi, souvent dans des entreprises d moins de 20 salariés.

Il est certainement nécessaire d'accélérer l'attribution d'une RQTH dans les cas où une personne handicapée a la possibilité d'accéder à un emploi. Il faudrait aussi éviter qu'elle soit préalablement déclarée inapte à l'emploi. Ne faut-il pas, dans certains cas, remplacer inaptitude au travail par inaptitude des entreprises à maintenir dans l'emploi ?

Une expérience est en cours dans le département des Yvelines par la mise en place d'une structure d'intervention réactive qui permet d'obtenir le consentement éclairé de toutes les parties, la situation étant étudiée avec le collectif de travail.

Les résultats seraient probants (1.500 maintiens dans l'emploi). Cela s'appuie sur l'interdisciplinarité (et non la pluridisciplinarité) et donc sur l'activation de réseaux de reconnaissance mutuelle, mais aussi avec une planification de l'intervention qui débute pendant le temps de l'arrêt de travail et non dans les 15 jours qui suivent la fin de l'arrêt de travail, période trop courte qui aboutit la plupart du temps à l'exclusion, faute d'une solution praticable.

Le travail protégé

Des incohérences de fonctionnement

Un certain nombre d'incohérences actuelles sont signalées :

- le calcul des accessoires de salaires en dehors du complément de rémunération;
- l'impossibilité d'utiliser la mise à disposition pour préparer le passage en milieu ordinaire.

Par ailleurs, le recours des entreprises au travail protégé comme alternative pour la moitié du quota prévu par la loi de 1987 est un système difficile à mettre en œuvre à cause du calcul à faire. Dans tous les cas, un rapprochement des entreprises avec les établissements de travail protégé serait souhaitable (GIRPEH).

Continuité ou dissociation entre Centres d'Aide par le Travail et Ateliers Protégés ?

Le GAP-UNETA propose de faire une distinction entre le placement médico-social (qui regrouperait les CAT, les MAS, les foyers occupationnels) et l'orientation vers le milieu ordinaire, dans laquelle seraient inclus les ateliers protégés. L'éventualité d'une continuité entre CAT et atelier protégé n'est donc pas retenue par le GAP-UNETA.

Par contre, il propose que le statut des ateliers protégés soit revu en introduisant une sorte de continuité de fonctions incluant, outre la fonction actuelle d'emploi adapté, celles d'évaluation des capacités, de formation, de sas vers le milieu ordinaire, chaque établissement choisissant parmi ces possibilités et adoptant une sorte de « profil ». Ces établissements devraient s'inscrire dans le dispositif, non comme une mesure alternative mais comme l'une des possibilités de soutien de l'emploi en milieu ordinaire. Les réponses des ateliers protégés devraient être modulées selon le type de déficience. Ils pourraient être dans ces conditions transformés en « entreprises adaptées » où les personnes auraient le statut de salariés à part entière.

Ce projet fait l'objet d'une étude spécifique dans le cadre du Comité d'entente. Mais le GAP-UNETA se demande si une telle refonte doit attendre la révision de la loi d'orientation ou si une période d'expérimentation sur 2-3 ans, ne pourrait pas être menée localement ou avec de grandes associations pour affiner le projet. Une telle expérimentation pourrait bénéficier de financements de l'AGEFIPH pour les aménagements de postes (les subventions actuelles étant jugées insuffisantes), voire en ce qui concerne la formation, de financements des conseils régionaux. L'AGEFIPH est aussi favorable à l'évolution des ateliers protégés mais vers un statut proche de celui des entreprises d'insertion. Le groupe, tout en reconnaissant la nécessité d'introduire davantage de continuité entre ateliers protégés et milieu ordinaire, ne pense pas que cela doive se faire au prix d'une rupture de continuité entre ateliers protégés et CAT. Au contraire, il insiste sur le renforcement d'un continuum dans lequel la personne pourra trouver sa solution provisoire, transitoire ou définitive. La révision de la loi ne pourra pas se faire au détriment des travailleurs de CAT.

L'information

La plupart des intervenants ont fait le constat des lacunes d'informations de la personne handicapée. On a même pu parler de gaspillage (FNATH). Pour assurer une bonne coordination des actions d'insertion, les informations venant de l'ANPE sont insuffisantes, selon le PDITH de Seine Saint Denis,. De façon parallèle, HANDIPASS (ANPE) dit ne pas connaître tous les PDITH, voire ne pas parvenir à obtenir des informations de leur part.

Une coordination des informations est donc apparue nécessaire sur le plan national, qui se déclinerait ensuite et serait complétée sur les plans régionaux et départementaux. Un pilotage national pour la production de l'information sur le handicap et sur les dispositifs pouvant aider les personnes handicapées à accéder à l'emploi ou à s'y maintenir, éviterait la dispersion des informations.

La coordination

La complémentarité entre dispositifs a pour condition que les structures et services ne se fassent pas concurrence, ce qui est malheureusement parfois le cas. Théoriquement, les Plans départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) ont été mis en place pour réaliser cette coordination. Il semble que parfois cela n'aboutit pas. On note à nouveau un manque général d'informations et une méconnaissance des ressources disponibles. Pire, c'est généralement de coexistence plutôt que d'interdisciplinarité dont il faut parler, surtout lorsque des pôles d'accueil mis en place ne sont pas pérennes.

Le cloisonnement avec l'Education Nationale est l'un des problèmes. Le travail du PDITH avec Handiscol' est donc envisagé (PDITH-93). Certains interlocuteurs vont plus loin en proposant un véritable « handipro' », en parallèle avec l'expression « handiscol' ». Il serait nécessaire, par exemple, qu'il y ait un recensement de

l'offre et de la demande (de formation, de stages, de places en milieu protégé, d'emplois en milieu ordinaire) au moins au niveau régional.

Quelques propositions

Devant ces diverses prises de position et ces expériences multiples, le groupe de travail a considéré :

- qu'il fallait, dans toute la mesure du possible, **privilégier les dispositifs souples** permettant les formules de passage, et en ce sens ne pas entériner des coupures institutionnelles entre CAT et Ateliers protégés. Tout au contraire , des établissements uniques avec des réponses différenciées devraient être expérimentés

- que de telles formules de passages devaient être pilotées **en fonction des choix de la personne ou de ses représentants**

- que **l'aide à l'insertion** devait être privilégiée par rapport aux mesures de reclassement ou de maintien dans l'emploi, ces dernières devant relever du domaine du droit ordinaire du travail. Cela amènerait à clarifier, dans l'esprit de la loi de 1987, les missions de l'AGEFIPH et des dispositifs Cap-emploi d'abord en faveur de l'insertion des personnes en situation de handicap qui sont apparemment les plus en difficulté et les plus éloignées d'un emploi. Cela devrait parallèlement obliger les acteurs de droit commun (par exemple l'ANPE) à prendre plus directement en compte l'insertion des personnes en situation de handicap.

- qu'il fallait mettre en œuvre une sorte de **plan « Handipro' »** (à l'image du plan « Handicol' ») pour remédier aux dysfonctionnements et surtout à l'hétérogénéité des dispositifs de formation professionnelle des personnes en situation de handicap

- que la formation professionnelle des personnes en situation de handicap devait être menée **dans le sens d'une égalisation des chances en vue de leur insertion en milieu ordinaire**, et en rendant les dispositifs communs de formation accessibles aux personnes en situation de handicap

- qu'en ce sens le mouvement en faveur de **l'apprentissage en alternance** devrait être amplifié, de même que le nombre de places de formation augmenté en AFPA et l'appui technique aux IM-PRO

- que les formules de formation sous forme **d'unités capitalisables qualifiantes** devraient être privilégiées

CONCLUSIONS

SOUS FORME DE PROPOSITIONS

PROPOSITIONS DE POLITIQUE GENERALE

Grandes orientations législatives

Introduire dans la loi la nécessité de promouvoir des actions intraministérielles (par exemple entre le secteur médico-social et le secteur sanitaire) et interministérielles (Solidarité, Education , Justice)

Introduire dans la loi deux niveaux d'action : 1. le niveau de la définition des droits garantis aux personnes, 2. le niveau des obligations, sous forme des adaptations nécessaires de l'environnement et des changements profonds dans le domaine institutionnel, voire culturel.

Rendre aux personnes concernées une prise directe sur leur orientation en leur offrant des possibilités de choix réellement alternatives

Mettre au premier plan le rôle de la puissance publique dans l'ensemble des dispositifs, comme garant et contrôle des actions entreprises

Valoriser et soutenir les politiques territorialisées, coordonnées, en partenariat, aussi bien pour les enfants que pour les adultes, favorisant les logiques de réseaux, l'expression et la réalisation des projets individualisés

Assurer en toutes circonstances la continuité de l'éducation, de la formation, du soin et des diverses mesures d'accompagnement

Soutenir les dispositifs souples et innovants, permettant une perméabilité entre les institutions ordinaires et les institutions et services spécialisés

Introduire systématiquement des mesures coordonnées permettant aux personnes concernées d'entreprendre des démarches auprès d'un nombre réduit d'interlocuteurs, tendant au « guichet unique ». De manière générale, faciliter les procédures d'accès aux droits.

Dans le cadre d'une loi complémentaire de programmation, rendre son évaluation obligatoire tous les trois ans avec bilan devant le Parlement

La fonction de médiateur

Créer la fonction de médiateur des personnes en situation de handicap, chargé de garantir le respect des droits des personnes concernées et directement rattaché à la médiation de la République. Des médiateurs pourraient être aussi installés au niveau régional ou départemental.

Les commissions spécialisées

Transformer les CDES et les COTOREP dans une perspective de déconcentration et de plus grande proximité des usagers. Le niveau départemental serait seulement une instance de recours, d'accueil, d'information et de prospective

La formation des professionnels

Rendre obligatoire, dans la formation initiale et continue de tous les professionnels, des actions de formation orientées vers les situations de handicaps et vers la politique d'intégration. De telles actions seraient nécessairement intercatégorielles et évaluées par les pouvoirs publics. Introduire en ce sens un « cahier des charges » pour toute formation

Rechercher systématiquement le rapprochement des cultures professionnelles

La recherche

Impulser la recherche scientifique pour la connaissance des situations de handicap, dans le domaine des sciences humaines et sociales, y compris pédagogiques. Créer des observatoires scientifiques des situations de handicap au niveau national, régional ou départemental.

Poursuivre la réflexion sur les propositions de création de centres de ressources au niveau des départements, en concertation avec les organismes existants

PROPOSITIONS CONCERNANT LE VOLET « EDUCATION, SCOLARISATION »

Précocité d'action

Introduire dans la loi la nécessité d'actions éducatives précoces, à l'âge de la petite enfance, associant étroitement les institutions et les professionnels concernés (CAMPS, PMI, crèches, écoles maternelles...)

Intégration et scolarisation

Introduire dans la loi à la fois la notion de droit à l'intégration et celle d'obligation de scolarisation, celle-ci pouvant prendre des formes variables, selon les besoins de l'enfant.

Introduire des garanties concernant la qualité de la scolarisation interne aux établissements spécialisés : personnels qualifiés, contrôle, évaluation

Mettre en place des instances territoriales, par exemple au niveau départemental, pour la définition d'une politique éducative locale coordonnée et partenariale, en faveur des enfants et adolescents handicapés ou en grave difficulté.

Les services d'accompagnement

Introduire dans la loi l'officialisation et la pérennisation des dispositifs d'accompagnement de l'intégration scolaire, dont les auxiliaires de vie scolaire, les services d'éducation spécialisée et de soins à domicile.

Définir un service départemental unique d'auxiliaires de vie scolaire.

Faire prendre en charge par l'Education nationale le recrutement, la formation, voire le financement intégral, des auxiliaires de vie scolaire.

Les CDES

Redéfinir la dénomination des CDES (par exemple, « commissions de l'intégration scolaire »), leur composition et leurs fonctions, en rapport avec les dispositifs Handiscol' et les autres dispositifs départementaux.

Réformer les CDES en fixant une nouvelle répartition de responsabilités entre le niveau départemental et le niveau des circonscriptions. Le niveau départemental serait une instance de recours, d'accueil et de prospective.

La formation des enseignants

Introduire dans la loi la formation nécessaire des enseignants des classes ordinaires (de tous les niveaux d'enseignement, du secteur public et du secteur privé) à la question des situations de handicap, dans le cadre général de l'attention à la diversité des élèves et à leurs besoins individuels.

Les étudiants

Introduire dans la loi la prise en compte des étudiants en situation de handicap, aussi bien pour les Universités que pour tous les établissements d'enseignement supérieur.

PROPOSITIONS CONCERNANT LE VOLET « FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLES »

Grandes orientations

Articuler la nouvelle loi avec les dispositifs définis par la loi du 10 juillet 1987, en maintenant les acquis de celle-ci.

Poser prioritairement l'objectif de l'accès et du maintien en milieu ordinaire de travail.

Assurer un continuum entre milieu protégé et milieu ordinaire, en permettant à la personne de choisir ses objectifs et ses parcours.

Privilégier les mesures d'aide à l'accès à l'emploi par rapport aux mesures de reclassement ou de maintien dans l'emploi, ces dernières devant relever du domaine du droit ordinaire du travail et des acteurs de droit commun. Clarifier, dans le même sens, les missions de l'AGEFIPH et des dispositifs CAP-EMPLOI en faveur de l'insertion des personnes en situation de handicap, notamment par rapport à celles de l'ANPE.

Evaluer les résultats de l'intégration en milieu ordinaire de travail non en termes de stock de personnes en situation de handicap mais en termes de flux d'entrée.

Mettre en place un dispositif de coordination des informations concernant la formation professionnelle et l'emploi, sur le plan national, régional et départemental.

Les COTOREP

Engager la réflexion sur la réforme des COTOREP dans la perspective d'une déconcentration et de la mise en place de services locaux de proximité, par exemple par bassins d'emploi, l'instance départementale devenant une instance de recours et de validation.

Situer les COTOREP au sein d'un réseau local et partenarial d'insertion, en favorisant les actions innovantes de coopération et les parcours individualisés, pouvant nécessiter de ne plus retenir la coupure d'âge de 20 ans.

Doter les COTOREP et les commissions qui en seraient issues d'un véritable outil d'évaluation pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et l'orientation professionnelle, afin de réduire l'arbitraire des décisions et les inégalités qui en résultent.

Les services spécialisés

Assurer une continuité entre CAT et Ateliers Protégés et créer, à titre expérimental, un type d'établissement unique, dans la perspective complémentaire de continuité avec le milieu ordinaire de travail.

Resituer l'action des CRP en y intégrant des équipes d'insertion sociale et professionnelle précoce.

La formation professionnelle

Mettre en place un plan HANDIPRO' pour permettre la coordination des dispositifs de formation professionnelle des personnes en situation de handicap et favoriser leur accès aux dispositifs de formation de droit commun.

Augmenter le nombre de places à l'AFPA pour les personnes en situation de handicap, et plus globalement y pratiquer des principes d'inclusion, dont les résultats seront suivis statistiquement.

Amplifier le mouvement en faveur de l'apprentissage en alternance des personnes en situation de handicap.

Promouvoir la formation continue des personnes handicapées, en privilégiant par exemple les formules de formation sous forme d'unités capitalisables qualifiantes.