



N° 1698

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION *tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005,*

PAR M. SÉBASTIEN JUMEL,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **1565.**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	9
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	21
<i>Article unique</i>	21
ANNEXE	23

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le rapporteur et plusieurs de ses collègues du groupe GDR ont déposé, le 9 janvier dernier, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005 (n° 1565).

L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 137 à 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale fixent le régime de la création et du fonctionnement d'une commission d'enquête parlementaire.

L'article 140 dispose que « *les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont renvoyées à la commission permanente compétente* », en l'occurrence la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

Dans le cadre de la procédure de droit commun, la commission saisie au fond doit, d'une part, vérifier si les conditions requises pour la création d'une commission d'enquête sont réunies et, d'autre part, se prononcer sur son opportunité. Dans l'hypothèse où la commission conclut positivement sur ces deux points, la création résulte dans un dernier temps du vote par l'Assemblée de la proposition de résolution déposée à cet effet.

Afin de renforcer l'expression des groupes minoritaires et d'opposition, le règlement prévoit également l'application de dispositions spécifiques.

Ces groupes parlementaires sont ainsi fondés à exercer un « droit de tirage » dont la garantie a été sensiblement améliorée par la réforme du règlement adoptée en novembre 2014 ⁽¹⁾. L'article 141 prévoit en effet que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête* ». En l'occurrence, le président du groupe GDR a manifesté son intention d'exercer son « droit de tirage », lors de la Conférence des Présidents du 23 janvier dernier.

Dans ce cas de figure, le rôle de la commission saisie au fond se limite à vérifier si les conditions de recevabilité sont remplies. Elle n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de la création de la commission d'enquête, aucun amendement n'étant par ailleurs recevable. Enfin, la création de la commission d'enquête est actée par la Conférence des présidents si la commission saisie au fond conclut à la recevabilité de la proposition de résolution.

(1) Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

Les articles 137 à 139 du Règlement fixent les conditions de cette recevabilité.

• L'article 137 du Règlement prévoit que les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête *« doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion »*. Cette disposition est directement inspirée par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 précitée.

En l'espèce, l'article unique de la proposition de résolution vise à créer une commission d'enquête *« chargée de faire l'état des lieux de la scolarisation des élèves et étudiants handicapés, d'identifier les besoins manquants, et de proposer des améliorations, notamment en termes d'accompagnement des élèves et des familles, de professionnalisation des accompagnants et de formation »*.

L'exposé des motifs évoque le fait que, *« malgré les mesures annoncées au printemps 2018 par le Gouvernement dans la continuité de celles adoptées sous le quinquennat Hollande, la dernière rentrée scolaire a une nouvelle fois mis en lumière l'écart important qui subsiste entre les ambitions du législateur de 2005 [...] et la réalité vécue sur le terrain par les enfants et adolescents handicapés, leurs familles et la communauté éducative »*. Toujours selon l'exposé des motifs, *« les demandes fortes qui se sont exprimées à la rentrée et dans les semaines suivantes par des mouvements sociaux, relayées à plusieurs reprises au Parlement, témoignent d'un droit à l'intégration des élèves handicapés à l'école qui reste à conquérir »*.

Sont notamment en cause :

– *« les obstacles nombreux rencontrés par les familles pour se voir reconnaître leurs droits et les délais d'attente excessifs pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement scolaire pour leur enfant handicapé, le manque de moyens des RASED et des psychologues scolaires »* ;

– *« un nombre de places disponibles insuffisant et inégalement réparti entre les territoires dans les classes ou structures spécialisées pour les enfants handicapés »* ;

– *« l'insuffisance des moyens des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), chargées d'évaluer les besoins de l'enfant et de définir en lien avec la famille une réponse adaptée à sa situation, l'insuffisance des moyens des services académiques et rectoraux »* ;

– *« un nombre insuffisant d'accompagnants correctement formés pour assurer la prise en charge de tous les enfants qui demandent un suivi individuel à l'école, l'absence de formations spécifiques nécessaires pour certains handicaps lors de la prise de poste »* ;

– « un nombre insuffisant d'unités spécialisées (classes ULIS) à l'école, au collège et au lycée assurant en milieu ouvert la scolarisation de petits groupes d'enfants » ;

– « les insuffisances de la formation à l'inclusion scolaire des enfants handicapés des accompagnants et des enseignants » ;

– ou encore le « manque criant de médecins scolaires dont le ratio est descendu aujourd'hui à 1 pour 12 000 élèves ».

Il s'agit bien là d'évaluer l'efficacité de l'action publique, et notamment du service public de l'éducation.

L'exposé des motifs fait également état de la nécessité de « mesurer les progrès qui restent à accomplir dans le champ périscolaire, mesurer les besoins dans le champ de la formation professionnelle initiale y compris hors de la voie scolaire, et en aval de l'école, mesurer les besoins qui existent à l'université afin de définir les conditions d'une véritable continuité de l'inclusion de la maternelle au supérieur en repérant, pour les corriger, les ruptures de parcours ».

Toujours d'après l'exposé des motifs, la commission d'enquête devra en outre s'intéresser aux financements des dispositifs favorisant l'inclusion scolaire et universitaire des élèves et étudiants en situation de handicap et à « l'articulation des missions des acteurs de la politique d'inclusion que sont l'État et les départements qui pilotent les MDPH ».

La proposition de résolution définit donc précisément les faits et services publics sur lesquels porterait la commission d'enquête.

● L'article 138 du Règlement prévoit l'irrecevabilité de « toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre ».

Dans le cas présent, aucune commission d'enquête ni aucune mission d'information effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 – c'est-à-dire qui s'est vue attribuer les prérogatives d'une commission d'enquête – ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois n'avait le même objet.

● Enfin, l'article 139 précise qu'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire ne peut être discutée lorsque « des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ». Cette disposition est également inspirée de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée.

À cet effet, le dépôt de la proposition de résolution doit être notifié par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, ministre de la justice.

En l'espèce, interrogée par le Président de l'Assemblée nationale, Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice, lui a fait savoir par lettre du 25 janvier 2019 qu'aucune poursuite judiciaire n'était en cours concernant les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution.

En conséquence, le rapporteur estime que **la proposition de résolution répond aux conditions fixées par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée et par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.**

Aucun obstacle ne s'oppose donc à la création de la commission d'enquête.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des Affaires Culturelles et de l'Éducation examine la proposition de résolution lors de sa séance du mercredi 20 février 2019.

M. le président Bruno Studer. Nous entamons cette matinée avec l'examen, en application de l'article 140 du Règlement, de la proposition de résolution n° 1565, déposée le 9 janvier dernier par M. Sébastien Jumel et plusieurs membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR), tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école de la République quatorze ans après la loi du 11 février 2005.

Nous avons désigné M. Jumel rapporteur le 6 février dernier.

Je rappelle que le président du groupe GDR a demandé à exercer le droit de tirage de son groupe sur cette proposition de résolution. En conséquence, notre commission doit simplement examiner si les conditions requises pour la création d'une telle commission d'enquête sont réunies sans se prononcer sur son opportunité ni proposer d'amendements.

Monsieur le rapporteur, je vous donne la parole avant que les orateurs des différents groupes n'interviennent.

M. Sébastien Jumel, rapporteur. Conformément au droit de tirage dont dispose chacun des groupes politiques minoritaires ou d'opposition de notre assemblée, le groupe GDR a considéré que la création d'une commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République était opportune.

Comme vous le savez, il faut examiner les conditions de recevabilité d'une telle demande de création de commission d'enquête. Elles sont au nombre de trois.

Tout d'abord, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dispose que les « *commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ». Cette condition figure également à l'article 137 de notre Règlement qui prévoit que la commission d'enquête « *doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* ».

L'article unique de la proposition de résolution est explicite. L'exposé des motifs qui l'accompagne apporte de nombreuses autres précisions sur les faits et services publics susceptibles de faire l'objet d'investigations : déroulement de la

rentrée scolaire 2018, fonctionnement du service public de l'éducation, des établissements spécialisés, des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), de la médecine scolaire, etc. Ses derniers paragraphes dessinent, en outre, très précisément le champ des investigations auxquelles procéderait notre commission. Nous pouvons donc considérer la première condition comme remplie.

L'article 138 du Règlement prévoit l'irrecevabilité de « *toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure avant l'expiration d'un délai de deux mois à compter des travaux de l'une ou de l'autre* ». Ce n'est pas le cas de la commission d'enquête que nous proposons de créer.

Enfin, l'article 139 du même Règlement précise qu'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire ne peut être mise en discussion si des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé son dépôt. Le Président de notre assemblée, conformément au Règlement, a saisi la garde des Sceaux qui l'a informé, dans une lettre du 25 janvier 2019, qu'aucune poursuite judiciaire n'était en cours concernant les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition de résolution.

Pour conclure, je veux vous dire l'état d'esprit qui m'anime. Je recherche le consensus et le diagnostic partagé afin d'avancer dans la connaissance fine de cette importante question de société mais, surtout, afin de formuler des propositions pragmatiques qui nous permettront de mieux prendre en compte la situation des enfants handicapés en milieu scolaire, l'accompagnement des familles et la qualité des intervenants mobilisés pour accomplir cette belle mission, sujets qui ont nourri nos débats lors du récent examen du projet de loi pour une école de la confiance et qui, je le sais, alimentent régulièrement les travaux de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

M. le président Bruno Studer. Je vais donner la parole aux orateurs des groupes. Quatre membres de la commission ont également souhaité poser des questions, ce qui n'est pas l'usage lors de l'examen d'une telle proposition de résolution qui revêt toujours un caractère très formel. Si toutefois, chers collègues, vous souhaitez maintenir vos demandes, je vous donnerai bien évidemment la parole.

Mme Jacqueline Dubois. Avec cette proposition de résolution, le groupe GDR demande, quatorze ans après la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qu'une commission d'enquête sur la scolarisation des élèves et étudiants handicapés soit créée. Les conditions de recevabilité semblent réunies. L'article et l'exposé des motifs définissent précisément les faits et services publics concernés. Les articles 138 et 139 du Règlement sont également respectés puisqu'il n'y a eu aucune commission d'enquête ces douze derniers mois portant sur ce sujet et que

le ministère de la justice a donné son aval. Les conditions fixées par l'ordonnance du 17 novembre 1958 et par les articles 137 à 139 du règlement de l'Assemblée nationale sont satisfaites.

Voilà que pour la troisième fois nous abordons en commission ce sujet très important qu'est la scolarisation des élèves en situation de handicap et des difficultés que leurs familles et eux-mêmes continuent de rencontrer sur le terrain malgré les progrès importants réalisés depuis l'adoption de la loi du 11 février 2005.

Si le nombre des élèves handicapés scolarisés approche maintenant 350 000, les démarches et processus de scolarisation et d'obtention d'aides sont encore trop souvent complexes et insatisfaisants. Après la grande innovation de la loi de 2005 qui a consacré la scolarisation en milieu ordinaire comme norme, vous souhaitez faire le point non seulement sur les progrès que cette loi et celle de 2013 ont permis mais aussi sur le chemin qui reste à parcourir. Vous appelez à un acte II de la politique de la scolarisation des élèves en situation de handicap. Sachez que les députés du groupe La République en Marche sont pleinement conscients de la nécessité d'une nouvelle étape et sont très attachés aux éléments qui permettront de la mettre en œuvre.

Le Gouvernement fait de la question d'une société inclusive une priorité concrétisée par l'action interministérielle de la secrétaire d'État aux personnes handicapées. En ce qui concerne le milieu scolaire, M. Jean-Michel Blanquer et Mme Sophie Cluzel, tout en poursuivant le travail entrepris par leurs prédécesseurs, se sont engagés à déployer des moyens et à proposer des mesures inédites qui permettront progressivement de rendre l'école pleinement inclusive.

Aujourd'hui, la France est au milieu du gué. Il importe de changer de paradigme en transformant le système scolaire afin qu'il devienne plus inclusif grâce à des enseignants et des personnels dédiés mieux formés, des partenariats avec le secteur médico-social renforcés et des procédures simplifiées. Il s'agit de constituer, comme le souhaite le ministre, un « service public de l'école inclusive ».

Plusieurs rapports ont formulé des préconisations au premier semestre 2018, dont certaines sont déjà appliquées. Dernièrement, grâce au travail de l'ensemble des groupes parlementaires, des mesures ont été intégrées au projet de loi pour une école de la confiance : présence de l'accompagnant de l'élève en situation de handicap (AESH) aux réunions de l'équipe de suivi de la scolarisation (ESS) ainsi que d'un représentant des collectivités territoriales, recrutement des AESH dans le cadre de contrats de trois ans, formations initiales renforcées pour les enseignants, pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL).

La proposition de résolution du groupe GDR s'inscrit dans la continuité des propositions de loi de nos collègues des groupes Les Républicains et Socialistes et apparentés. Elle permettra sans doute d'aller plus loin car, en donnant du temps à l'écoute et à la réflexion, une commission d'enquête apporte un éclairage supplémentaire.

L'enjeu majeur est de mettre en évidence quels sont les leviers d'une société inclusive, défi que nous avons à relever ensemble, au-delà des logiques partisans. Dans cette perspective, une méthode fondée sur une démarche de co-construction paraît préférable aux coups d'éclat médiatiques et à la récupération politique. C'est pourquoi, monsieur Jumel, le groupe La République en Marche soutiendra votre proposition de résolution qui vise à s'appuyer sur la rencontre des différents acteurs en ouvrant tous les sujets à la discussion.

Pour ma part, je proposerai de n'en éluder aucun : coopération avec le secteur médico-social, avec les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) pour le diagnostic et l'accompagnement en amont de l'école maternelle, rôle joué par les associations qui œuvrent aux côtés des familles depuis toujours et qui ont développé une véritable expertise.

Mme Emmanuelle Anthoine. Le nombre d'enfants handicapés au sein de l'institution scolaire ne cesse de croître. Il atteint désormais 340 000 après une augmentation de 6 % en seulement un an. Ces chiffres nous obligent. Ils nous obligent à agir afin de donner tout son sens à l'école de la République. Celle-ci ne saurait en effet laisser ses enfants de côté. C'est l'honneur de la République française d'avoir créé par la loi du 11 février 2005 l'obligation de scolarité pour les enfants en situation de handicap.

Pour donner corps à ce principe, il faut des accompagnants, qui se dévouent chaque jour pour assurer une égalité des chances à ces élèves. Or nous faisons face à une pénurie d'accompagnants qui n'est pas acceptable. Elle conduit les familles d'enfants handicapés à entreprendre un véritable parcours du combattant. Et je tiens ici à rendre hommage au travail remarquable que mènent les associations, notamment l'association départementale de parents et amis de personnes handicapées mentales (ADAPEI) de la Drôme, avec laquelle je travaille.

J'aimerais appeler votre attention sur l'absence de données précises concernant le nombre d'élèves en attente d'accompagnants. L'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) nous dit à ce sujet que « *ne pas communiquer les données, c'est maintenir un tabou sur le handicap* ». Si la commission d'enquête venait à voir le jour, il serait bon d'évoquer la nécessité de disposer de données plus complètes afin d'être en mesure de proposer de meilleures réponses en termes de politique publique.

Je me félicite que le sujet soit à nouveau abordé et espère que, cette fois-ci, nous ne serons pas privés d'un réel débat. Le groupe Les Républicains est tout à fait favorable à la création de cette commission d'enquête.

M. Philippe Berta. Notre assemblée a adopté hier en première lecture le projet de loi pour l'école de la confiance. Dans le prolongement de la proposition de loi pour une école vraiment inclusive, ce texte renforce les droits des élèves en situation de handicap ainsi que ceux de leurs accompagnants. Il fait suite à la concertation menée avec les AESH durant ces derniers mois.

La première et la plus symbolique des mesures qu'il contient vise à une plus grande stabilité contractuelle pour les AESH qui seront désormais recrutés *via* des contrats à durée déterminée de trois ans renouvelable une fois avec un contrat à durée indéterminée à la clef au bout de six ans. Il s'agit d'un progrès majeur pour la continuité de leurs missions, menées auparavant dans le cadre de contrats de quelques mois à peine.

Au-delà de cette belle avancée, fort attendue, plusieurs dispositions du projet de loi pour une école de la confiance vont favoriser l'inclusion des élèves handicapés : création d'un AESH référent dans chaque département, renforcement du rôle de l'enseignant référent et des équipes de suivi de la scolarisation, nouveau cahier des charges pour les contenus de la formation initiale spécifique, meilleure prise en compte du handicap dans les écoles françaises à l'étranger, consécration dans la loi de l'expérimentation des pôles inclusifs d'accompagnement localisés et, enfin, effort supplémentaire pour l'accessibilité du bâti.

Cette liste à la Prévert des améliorations apportées à l'inclusion des élèves handicapés dans notre système scolaire méritait d'être égrenée ici. Elle s'ajoute aux mesures déjà annoncées par M. Jean-Michel Blanquer et Mme Sophie Cluzel à la rentrée et témoigne de l'engagement de notre majorité à apporter une réponse forte aux insuffisances qui se sont accumulées durant des décennies.

Si le groupe du Mouvement démocrate et apparentés (MODEM) accueille favorablement cette nouvelle occasion d'échanger et de mener un travail parlementaire sur l'école inclusive, il appelle néanmoins à observer une nécessaire prudence dans le calendrier. Les nouvelles mesures que nous avons adoptées ne seront en effet mises en œuvre qu'à la rentrée prochaine. Dès lors, il nous paraît plus pertinent que les travaux d'une telle commission d'enquête ne commencent qu'après leur entrée en vigueur afin d'en évaluer les bénéfices et de déterminer les actions à mener. La déclencher aujourd'hui contraindrait la représentation nationale à travailler sur des faits qui seront obsolètes dans six mois.

Le groupe du MODEM souhaite néanmoins saisir cette occasion pour rappeler une nouvelle fois les trois principes qui, pour notre famille politique, se doivent de guider notre réflexion.

Premièrement, les politiques publiques doivent tenir compte des différents degrés de handicap pour orienter l'enfant vers la structure qui sera la meilleure pour lui. Si les contacts entre enfants handicapés et enfants non handicapés sont à rechercher autant que faire se peut, placer par principe un enfant handicapé en milieu scolaire peut lui être préjudiciable. La personnalisation au cas par cas est ici la clef.

Deuxièmement, il est indispensable de réfléchir à l'accompagnement des personnes, enfants ou adultes, en situation de handicap en termes de parcours. La continuité, la lutte contre les ruptures doivent être une priorité, cela à chaque étape de la vie, dans le prolongement du rapport Piveteau, mais également à l'échelle de la journée de l'enfant.

Troisièmement, sur un tel sujet, il est important de ne pas faire preuve de démagogie et de prendre le temps de bâtir des réponses à la hauteur de la situation. Je rappelle qu'en moins de vingt ans, la prévalence de l'autisme est passée de 1 pour 2 000 naissances à 1 pour 80, évolution que personne n'avait été capable de prévoir.

Les grands principes restent les mêmes mais au fil des échanges sur ce thème, de grands projets se font jour. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés se réjouit de cette dynamique à laquelle concourent tous les groupes de la majorité et de l'opposition, la société civile et le Gouvernement.

Ce sont 350 000 enfants en situation de handicap qui doivent être scolarisés. Pour 175 000 d'entre eux, un accompagnement est nécessaire.

À la rentrée, nous serons bien sûr au rendez-vous.

Mme Michèle Victory. Le groupe Socialistes et apparentés est naturellement très favorable à la création de cette commission d'enquête. Notre collègue Christophe Bouillon a déposé une proposition de loi pour que la prochaine rentrée se passe dans des conditions normales pour les élèves en situation de handicap et pour aider leurs accompagnants. Les petits pas qui ont déjà été accomplis ne suffisent pas. Le problème du statut des AESH pose question en particulier.

Je ne vais pas reprendre tous les chiffres qui ont été donnés mais j'insisterai à la suite de M. Berta sur la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques de chaque élève et de faire attention à ce que nous mettons derrière l'expression d'« école inclusive ». Il faut mettre en place des parcours individualisés pour mettre chaque enfant en situation de réussir.

Ce sont des questions que nous devons aborder en toute transparence. Les données que la commission d'enquête recueillera et les constats qu'elle dressera nous aideront à avancer vers une prise en charge plus fine de situations qui peuvent se révéler dramatiques.

Mme Béatrice Descamps. L'inclusion scolaire est un sujet qui revient très régulièrement dans nos travaux et c'est heureux. Au mois d'octobre dernier, nous avons examiné la proposition de loi relative à l'inclusion des élèves en situation de handicap de notre collègue Aurélien Pradié avant qu'elle ne soit rejetée en séance publique le 11 octobre. Au mois de janvier dernier, nous nous sommes penchés sur la proposition de loi pour une école vraiment inclusive de notre collègue Christophe Bouillon qui a été adoptée le 31 janvier en séance après avoir été vidée d'une partie de sa substance.

Entre-temps, la concertation « Ensemble pour une école inclusive » s'est achevée et a donné lieu à un amendement du Gouvernement au projet de loi pour une école de la confiance. Par ce biais, un nouveau chapitre a été ouvert dans ce texte, dédié à l'inclusion scolaire. Le groupe UDI, Agir et Indépendants se réjouit

bien sûr du fait que le Gouvernement se soit saisi de cette opportunité pour faire évoluer l'inclusion scolaire. Toutefois, nous le savons tous, beaucoup reste à faire pour les enfants et leurs accompagnants. En outre, nous nous interrogeons sur la généralisation des pôles inclusifs d'accompagnement localisés inscrite dans la loi par cet amendement car nous n'avons pas le recul nécessaire pour évaluer ce dispositif au moment du vote.

Nous sommes extrêmement favorables à la création d'une commission d'enquête sur l'environnement scolaire et universitaire des personnes en situation de handicap. Elle permettra de mettre en exergue les problèmes auxquels ces personnes doivent faire face et de formuler des propositions. Dans l'exposé des motifs de votre proposition de résolution, monsieur le rapporteur, vous affirmez vouloir définir les bases d'un acte II de la loi de 2005. C'est dire toute l'ambition de votre démarche et l'espoir qu'elle peut susciter.

Nous espérons que les travaux de cette commission d'enquête seront fructueux et qu'ils nous conduiront à examiner un texte de loi au moins aussi ambitieux que la loi de 2005 afin que chaque enfant puisse jouir de son droit à l'instruction.

Le projet de loi contient certes des avancées mais nous pensons que l'inclusion scolaire mérite une réforme ambitieuse regroupant l'ensemble des acteurs. Nos débats se sont tournés aussi bien vers les élèves en situation de handicap que vers les enseignants, les parents, les accompagnants ou encore les MDPH et nous avons défendu des amendements destinés à ouvrir des perspectives aux accompagnants des élèves en situation de handicap et à déterminer des délais contraignants dans l'octroi des aides humaines ou matérielles afin que l'organisation de l'accompagnement puisse se faire dans les meilleures conditions.

Le groupe UDI, Agir et Indépendants suivra avec la plus grande attention les travaux de cette commission d'enquête.

M. Yannick Favennec Becot. Monsieur le président, je vous remercie de m'accueillir à nouveau dans votre commission.

L'inclusion, dès l'enfance, des personnes en situation de handicap est un enjeu crucial pour bâtir une société plus juste, plus égalitaire et plus inclusive. Cette vie partagée entre tous les enfants pose les bases d'un rapport de familiarité avec le handicap. Nous en avons tous conscience : inclure les personnes en situation de handicap dès l'enfance, c'est agir pour former des citoyens plus tolérants et plus ouverts. De ce fait, l'inclusion ne doit plus être une promesse mais bel et bien se traduire dans les faits.

Pourtant si l'inclusion en milieu dit ordinaire semble voulue par tous, elle n'est pas encore acquise. La France a en effet beaucoup de retard par rapport à ses voisins européens et a longtemps préféré maintenir les enfants en situation de handicap dans des instituts médico-éducatifs. Nous avons évoqué ces questions

lors de nos débats le 31 janvier dernier à l'occasion de l'examen de la proposition de loi du groupe socialiste et lors de l'examen du projet de loi pour l'école de la confiance la semaine dernière.

Il reste encore, malheureusement, beaucoup à faire. À ce propos, nous partageons les constats formulés sur les difficultés entourant l'inclusion des élèves en situation de handicap. Je songe particulièrement au statut des accompagnants, encore trop précaire, et à leur nombre insuffisant ; je songe aussi à leur formation, qui gagnerait à être améliorée de manière à contenir des modules complets en fonction des pathologies de l'enfant. Tout cela contribue à la faible attractivité de ce métier.

Ces difficultés s'expliquent en outre par le fait que l'information à destination des familles sur les dispositifs et les procédures est insuffisante. Les familles sont en effet bien trop souvent éloignées des décisions prises au sujet de leurs enfants, ce qui ne leur permet pas de suivre correctement leur scolarité. Obtenir un accompagnement relève parfois du parcours du combattant.

Des avancées ont certes été constatées, notamment lors de l'adoption récente de la proposition de loi socialiste bien que celle-ci ait été tronquée. Nous avons également été satisfaits de voir que la position du Gouvernement avait évolué positivement et qu'il semblait davantage à l'écoute. Si nous avons apprécié les changements sur le fond, nous avons toutefois regretté la méthode qu'il a retenue puisqu'il a choisi d'intégrer ces avancées à la dernière minute, par amendement au projet de loi pour une école de confiance, en plus d'autres dispositions. Nous avons également des doutes sur les pôles inclusifs d'accompagnement localisés, qui favorisent un accompagnement mutualisé pas toujours adapté aux besoins des enfants.

Il aurait été bienvenu que la concertation « Ensemble pour une école inclusive » fasse l'objet d'une plus grande implication des parlementaires. Nous sommes en effet en première ligne dans nos territoires pour constater le manque d'accompagnement des enfants en situation de handicap. Sans pour autant nous substituer aux associations, aux parents d'élèves et aux acteurs concernés, notre position offre une vision complémentaire sur ces dossiers pour le moins complexes.

Nous examinerons avec attention le plan d'action détaillant l'ensemble des mesures retenues par le Gouvernement à l'issue de la concertation et du grand débat, qui sera vraisemblablement présenté dans le courant du mois de mars.

En attendant, le groupe Libertés et Territoires ne peut qu'être favorable à la création d'une telle commission d'enquête.

Mme Béatrice Piron. La présente proposition de résolution entend définir les bases d'un acte II de la loi de 2005 dans le champ scolaire. Néanmoins, elle ne prend pas en compte les progrès obtenus grâce au travail mené depuis plusieurs mois par Mme Sophie Cluzel et M. Jean-Michel Blanquer. La stratégie « Ensemble pour une école inclusive » y est à peine mentionnée, alors qu'elle

apporte des moyens concrets pour mettre réellement en œuvre la loi de 2005 à l'école, avec la création d'unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) et de structures spécialisées, le développement de liens entre l'école et le secteur médico-social et le recours à de nouveaux enseignants dits « ressources ».

J'aimerais donc, monsieur le rapporteur, avoir votre sentiment sur la mise en œuvre de la loi de 2005 et les actions engagées par le Gouvernement.

M. Pierre-Yves Bournazel. Je suis évidemment favorable à la création d'une commission d'enquête relative à l'inclusion des élèves en situation de handicap.

Il existe déjà beaucoup de bonnes initiatives dans certaines écoles, publiques et privées. Je songe notamment à l'école Tournesol, qui prodigue un enseignement et un accompagnement personnalisés à ses élèves en situation de handicap cognitif ou mental. Le Gouvernement a par ailleurs intégré dans le projet de loi pour une école de la confiance des mesures en faveur de l'inclusion scolaire. Il est toutefois nécessaire de continuer à agir, à avancer et à réformer, car nous devons faire toujours plus pour ces élèves qui en ont le plus besoin. Nous devons leur donner les meilleures chances de poursuivre leurs études et de décrocher un emploi : c'est cela, aussi, la société inclusive que nous appelons de nos vœux.

J'ai en tête l'expérience du « Café joyeux », qui forme et emploie des personnes en situation de handicap : la commission d'enquête étudiera-t-elle également les moyens d'améliorer la formation professionnelle des personnes handicapées ?

M. Patrick Vignal. L'inclusion scolaire soulève plusieurs questions de fond.

Le nombre d'enfants et d'adolescents en situation de handicap nécessitant une aide spécifique est en constante augmentation, et le fait que de plus en plus d'élèves en situation de handicap poursuivent leurs études dans le second degré traduit une véritable volonté du Gouvernement d'offrir à tous ces élèves, sans distinction, la possibilité de réussir. Cela implique néanmoins d'améliorer la gestion et la situation des personnels aidants. En effet, la formation des aidants est l'une des clés de la réussite de ce dispositif : l'aide humaine doit concourir à la réussite de la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Le travail des équipes pédagogiques est essentiel si l'on veut rendre l'inclusion scolaire performante. C'est pourquoi l'analyse des dispositifs favorables à sa mise en œuvre est nécessaire : c'est elle qui rendra le système de plus en plus efficace. Le délai souvent long pour obtenir une aide, du côté des enfants, et la précarité des contrats, du côté des aidants – même si des améliorations récentes sont à noter – nuisent à l'efficacité du dispositif. Pour qu'une relation de confiance s'instaure entre les élèves et les accompagnants, il est nécessaire que ces derniers se voient reconnaître disponibilité et compétence.

Pouvez-vous nous éclairer sur les nouvelles dispositions relatives à la professionnalisation des accompagnants des élèves en situation de handicap ? Les pistes de formation et d'adaptation à l'emploi proposées aux accompagnants vous semblent-elles à la hauteur des besoins ? Enfin, quelle proportion d'aidants a suivi ou suit actuellement ces formations ?

M. Sébastien Jumel, rapporteur. Chers collègues, je veux commencer par vous remercier pour le ton de vos interventions et pour votre état d'esprit, quel que soit le groupe auquel vous appartenez. Cela me conforte dans l'idée qu'il est opportun, nécessaire et même urgent de créer cette commission d'enquête. Je l'ai dit, notre démarche ne relève ni de la posture, ni d'une attitude purement critique. Avec cette commission d'enquête, nous voulons faire un diagnostic partagé et prolonger, à travers l'acte II de la loi de 2005, l'état d'esprit qui a présidé au vote de celle-ci.

Cela m'amène à répondre à deux des questions qui m'ont été posées. Premièrement, est-ce que je ne minimise pas les efforts accomplis ? Deuxièmement, est-ce que je ne ferais pas mieux d'attendre l'entrée en application des dispositions de la loi pour une école de la confiance ? À ces deux questions, ma réponse est non. Le diagnostic que nous établirons avec l'ensemble des acteurs concernés nous permettra d'ailleurs de déterminer si les mesures envisagées correspondent effectivement aux besoins identifiés. Notre commission d'enquête a également vocation à anticiper les effets d'une disposition qui a été introduite en cours de débat par un amendement gouvernemental, alors qu'aucune étude d'impact n'avait été faite par le Parlement. Il semble utile de mener, sur cette question, un travail plus approfondi.

Il est bien évident que je ne minimise pas les travaux parlementaires réalisés avant l'ouverture de cette commission d'enquête : je pense à ceux de M. Aurélien Pradié et de M. Christophe Bouillon, mais aussi à tous ceux qui ont été conduits depuis de longues années. Ils seront tous à mettre au « pot commun » des réflexions de la commission d'enquête.

Pour répondre à votre question, monsieur Bournazel, la formation professionnelle entre effectivement dans le champ de cette commission d'enquête : je vous renvoie à l'exposé des motifs de la proposition de résolution, où il est indiqué, à la page 5, que nous entendons « *mesurer les besoins dans le champ de la formation professionnelle initiale, y compris hors de la voie scolaire* ». Cette question fait donc bien partie de notre champ d'investigation.

Monsieur Vignal, je ne peux pas répondre à votre légitime question, mais je vous invite à rejoindre la commission d'enquête, pour que nous puissions l'approfondir ensemble.

Retenez, chers collègues, que nous n'entendons pas nous positionner contre les mesures proposées par le Gouvernement, mais en mesurer l'efficacité et, éventuellement, en décider le prolongement. Nous voulons déterminer les moyens

nécessaires à une mise en œuvre efficace de cette politique et veiller – car c’est une question essentielle aujourd’hui –, à ce que les réponses apportées respectent l’équité territoriale. Chacun sait, en effet, que les MDPH n’ont pas toutes les mêmes moyens et que cela peut créer des inégalités entre les territoires quant au délai de traitement des demandes ou aux moyens mobilisés. Il est évident, enfin, que les questions relatives à la précarité des intervenants, à l’attractivité de ces métiers et aux formations nécessaires pour monter en qualification seront également au cœur de nos préoccupations.

Sur tous les sujets évoqués ce matin, nous entendons co-construire des réponses, en discutant entre nous, mais aussi avec les acteurs qui se mobilisent depuis de longues années pour faire avancer les choses dans ce domaine.

*

* *

Se prononçant en application de l’article 140, alinéa 2, du Règlement, la Commission constate que les conditions requises pour la création de la commission d’enquête sur l’inclusion des élèves handicapés dans l’école et l’université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005 (proposition de résolution n° 1565) sont réunies.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

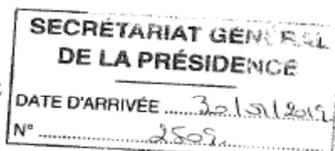
Article unique

En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres chargée de faire l'état des lieux de la scolarisation des élèves et étudiants handicapés, d'identifier les besoins manquants, et de proposer des améliorations, notamment en termes d'accompagnement des élèves et des familles, de professionnalisation des accompagnants, et de formation.

ANNEXE



MINISTÈRE DE LA JUSTICE



LA GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 25 JAN. 2019

V/Ref. : D-15-1361

A-15-0874

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu m'informer, conformément aux dispositions de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, du dépôt d'une proposition de résolution présentée par M. Sébastien Jumel, député, tendant à la création d'une commission d'enquête « sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005 ».

J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'aucune poursuite judiciaire n'a été signalée à la direction des affaires criminelles et des grâces concernant les faits motivant le dépôt de cette proposition.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Nicole BELLOUBET

Monsieur Richard FERRAND
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
Hôtel de Lassay
128, rue de l'Université
75007 PARIS