



N° 1540

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2018.

PROPOSITION DE LOI

pour une école vraiment inclusive,

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Christophe BOUILLON, Laurence DUMONT, Michèle VICTORY, Jean-Louis BRICOUT, Régis JUANICO, Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Sylvie TOLMONT, Valérie RABAULT et les membres du groupe Socialistes ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Ericka Bareigts, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Christophe Bouillon, Jean-Louis Bricout, Luc Carvounas, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, George Pau-Langevin, Christine Pires Beaune, Dominique Potier, Joaquim Pueyo, Valérie Rabault, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

(2) MM. Christian Hutin, Régis Juanico, Serge Letchimy, Mme Josette Manin.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La situation des élèves en situation de handicap et de leur famille est un enjeu de société majeur qui révèle souvent des situations inacceptables par les familles concernées.

Grâce aux lois du 11 février 2005 et du 8 juillet 2013, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire est passé d'environ 100 000 en 2006 à plus de 320 000 en 2017. Pour autant, au-delà de ces chiffres, la qualité de la scolarisation et des accompagnements proposés ne répondent ni aux attentes des familles ni aux exigences de l'article 24 de la Convention de l'ONU, ratifiée par la France en 2010, ainsi que l'a souligné, dans son rapport préliminaire en octobre 2017, l'observatrice des Nations-Unies, Catalina Devandas-Aguilar en encourageant *« le gouvernement à changer de politique : au lieu de cibler l'individu en forçant les enfants handicapés à s'adapter au milieu scolaire, je recommande une politique globale de transformation du système éducatif pour assurer un accueil inclusif des enfants handicapés. »*

Cet accroissement du nombre d'élèves en situation de handicap s'est accompagné d'une hausse importante du nombre d'auxiliaires de vie scolaire pour offrir aux jeunes un accompagnement humain. En 2006, 26 % des élèves en situation de handicap bénéficiaient d'un accompagnement humain dans leur scolarité. En 2011, ils étaient 47 %. Un récent rapport des inspections générales (IGEN, IGAS, IGAENR) dresse un état des lieux de cette situation et explique cet accroissement excessif des aides individuelles par le fait que, à défaut d'une réelle adaptation des enseignements, c'est la seule possibilité offerte aux familles pour que les enfants handicapés soient effectivement scolarisés. Il est donc essentiel de repenser les conditions d'attribution de ces aides humaines et la qualification des personnels chargés de les mettre en œuvre.

Le nombre d'accompagnants atteint 86 000 personnes, dont 28 000 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et 58 000 auxiliaires de vie scolaire (AVS) en contrat aidé. Pendant longtemps, il n'est pas apparu nécessaire de professionnaliser ces agents recrutés sous contrats courts, à temps partiel le plus souvent, et payés au Smic horaire. Rappelons que dans la majorité des cas, les accompagnants sont recrutés à temps partiel et gagnent 873 euros brut par mois.

Lors du précédent quinquennat, nous avons permis le passage en CDI de ces personnels. Au terme des six années en contrat de droit public assurant les fonctions d'aide à l'inclusion scolaire, les accompagnants doivent se voir proposer un CDI à quotité au moins égale au précédent contrat. En 2016, la conférence nationale du handicap a prévu la transformation progressive sur cinq ans de 56 000 contrats aidés en 32 000 équivalent temps plein contrats d'AESH soit à terme un total de 50 000. Cette première étape indispensable a été franchie mais aujourd'hui nous devons aller plus loin pour que ces accompagnants soient pleinement reconnus dans leur action quotidienne et s'inscrivent dans une réelle mutation inclusive du système éducatif.

Le gouvernement s'est engagé dans une logique de régulation économique des aides humaines en expérimentant un dispositif : le PIAL, pôle inclusif d'accompagnement localisé. Ce dispositif, en dehors de toute base législative, vise à contraindre les familles d'accepter sans aucune garantie et sans aucun droit de recours la substitution aux aides individuelles relevant du droit à compensation, des aides dites mutualisées, c'est-à-dire organisées au niveau de chaque établissement scolaire à proportion de moyens qui leur seraient attribués a priori, sans connaître le nombre d'élèves handicapés effectivement accueillis, ni la nature de leurs besoins réels.

Le 5 décembre dernier, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a présenté en Conseil des ministres un projet de loi pour l'école de la confiance. Le Gouvernement prône donc une école de la confiance mais comment lui faire confiance quand on sait que les termes "handicap" ou "accompagnants en situation de handicap" n'apparaissent pas une seule fois dans ce projet de loi ?

Alors que notre système est capable d'assurer chaque année la rentrée scolaire de 12 millions d'élèves avec 900 000 enseignants, il ne saurait assurer celle de plus de 300 000 élèves en situation de handicap. Ce n'est pas acceptable. En octobre 2018, le groupe Socialistes et apparentés avait dénoncé cette situation lors de l'examen de la proposition de loi relative à l'inclusion des élèves en situation de handicap. Malheureusement l'examen de ce texte aura été marqué par le refus de la majorité présidentielle de débattre au fond de ce texte privant ainsi notre Assemblée d'un débat serein. Une occasion manquée donc mais à laquelle nous ne nous résignons pas. C'est pourquoi notre groupe a décidé de déposer cette proposition de loi.

Nous souhaitons redéfinir le cadre légal du dispositif d'aides humaines en l'intégrant dans un ensemble de mesures permettant d'améliorer l'accessibilité effective des établissements, des classes et des enseignements. Ce dispositif suppose une amélioration de la qualification, de la reconnaissance et de la rémunération des personnels chargés des aides humaines, une politique volontariste de formation des enseignants et un ensemble de mesures cohérentes, valables pour le premier et le second degré, permettant pratiquement la réussite de tous les élèves à besoins éducatifs particuliers.

Ainsi, afin d'éviter qu'un élève en situation de handicap auquel un accompagnement humain a été prescrit par une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), se retrouve sans accompagnant à la rentrée scolaire, comme c'est parfois le cas aujourd'hui, l'**article 1^{er}** prévoit que l'affectation d'un accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH) devra être garantie aux parents ou au représentant légal de l'élève concerné au plus tard le 45^e jour précédant la rentrée scolaire. En complément de cette obligation, et toujours dans le souci d'assurer à l'élève en situation de handicap une rentrée scolaire dans des conditions optimales, l'**article 1^{er}** impose la tenue, au plus tard le dernier jour ouvré précédant la rentrée scolaire, d'un entretien entre les parents de l'élève en situation de handicap (ou son représentant légal), le ou les enseignants qui en auront la charge et la personne chargée de l'aide individuelle ou mutualisée attribuée à l'élève. Il s'agit par là de préparer au mieux ce moment si important de la scolarité de l'élève, tout en rassurant aussi bien sa famille que les enseignants et accompagnants qui, aujourd'hui, ignorent souvent tout de l'élève en situation de handicap jusqu'au jour de sa rentrée.

Parce que l'amélioration des modalités d'accompagnement des élèves en situation de handicap ne se fera pas sans celle du statut et de la formation des personnes chargées d'assurer cet accompagnement, l'**article 2** tend à mettre fin à la précarité aujourd'hui subie par ces accompagnants. Pour ce faire, il prévoit que l'ensemble des personnes qui accompagnent les élèves en situation de handicap devront désormais être recrutées, sur la base de diplômes de niveau V au moins, sous le statut d'AESH, c'est-à-dire sous contrat de droit public (et non plus sous contrats aidés de droit privé) et que les AESH ainsi recrutés le seront dans le cadre de contrats à durée indéterminée (CDI), et non plus de contrats à durée déterminée (CDD). Ainsi, les AESH n'auront plus à effectuer deux CDD de trois ans pour pouvoir espérer obtenir un hypothétique CDI, comme c'est aujourd'hui le cas.

En complément de cette sécurisation de leur statut, l'article 2 offre aux AESH les moyens d'une progression de carrière en prévoyant qu'ils bénéficieront non seulement d'une formation spécifique pour l'accomplissement de leurs fonctions (comme c'est déjà le cas aujourd'hui), mais aussi d'une formation continue dont les modalités, précisées par décret en Conseil d'État, devront leur permettre d'obtenir - si ce n'est pas déjà le cas -, éventuellement grâce à la validation des acquis de l'expérience (VAE), des diplômes ou titres professionnels de niveau IV (baccalauréat) voire de niveau III (bac + 2), ce qui devrait favoriser non seulement leur évolution (voire leur reconversion) professionnelle, mais aussi l'attractivité de leur métier.

L'**article 3** vise à garantir que les accompagnants soient associés aux équipes de suivi de la scolarisation (ESS) et au projet personnalisé de scolarisation (PPS), ce qui, aujourd'hui, ne résulte pas clairement des textes et ne semble pas toujours être le cas en pratique – loin de là.

Parce que l'amélioration des conditions d'accompagnement des élèves en situation de handicap passe aussi par l'optimisation et l'harmonisation de la formation des personnels - notamment enseignants - de l'Éducation nationale, l'**article 4** renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer le volume horaire minimal de la formation spécifique sur l'accueil et l'éducation de ces élèves ainsi que sur les différentes modalités de leur accompagnement scolaire qui leur est délivrée en application de l'article L. 112-5 du code de l'éducation. Ce décret devra aussi fixer le cahier des charges des contenus de cette formation.

Afin d'assurer ainsi une meilleure prise en compte de leurs besoins pédagogiques spécifiques, l'**article 5** fixe un effectif maximal d'élèves dans les classes dans les établissements publics et privés sous contrat du premier degré dans lesquels sont scolarisés des élèves en situation de handicap bénéficiaires d'un PPS. Pour les établissements publics et privés sous contrat du second degré, ce même article 5 prévoit une majoration de la dotation horaire globalisée (DHG) qui leur est allouée en fonction du nombre d'élèves en situation de handicap bénéficiaires d'un PPS accueillis dans ces établissements.

En lien avec l'article 1^{er}, qui vise à garantir aux familles d'un élève en situation de handicap l'affectation d'un accompagnant bien en amont de la rentrée scolaire, l'**article 6** tend à encadrer les délais d'examen des demandes d'aide humaine présentées aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Afin que cette aide - qu'elle soit

individuelle ou mutualisée - soit apportée à l'élève auquel elle a été attribuée dès le premier jour de sa scolarisation, il est proposé que les MDPH délivrent, dans un délai maximal de quinze jours à compter de la date de dépôt de la demande d'aide, un récépissé notifiant la complétude ou l'incomplétude du dossier. Si des pièces venaient à manquer au dossier, elles délivreraient un récépissé notifiant la complétude du dossier dès que ces pièces auront été fournies. En toute hypothèse, pour traiter le dossier, elles auront un délai maximal non plus de quatre, mais de deux mois à compter de la délivrance d'un récépissé notifiant la complétude du dossier, que cette délivrance intervienne dans les quinze jours suivant le premier dépôt du dossier ou à la suite d'une demande de pièces complémentaires. Il faut noter que ce délai d'examen de deux mois sera un délai maximal : il devra, au besoin, être écourté si cela est nécessaire pour permettre une solution dès le premier jour de scolarisation de l'enfant.

Par ailleurs, afin que l'aide mutualisée prescrite par les CDAPH soit substantielle et adaptée aux besoins de chaque élève, l'article 6 prévoit que ces commissions devront en fixer la quotité horaire minimale, comme elles le font lorsqu'elles prescrivent une aide individuelle.

L'**article 7** vise à remédier aux difficultés, fréquemment signalées, d'accessibilité du bâti des établissements d'enseignement aux élèves en situation de handicap. Afin de mieux concevoir la construction des futurs établissements d'enseignement pour y favoriser l'accueil d'élèves en situation de handicap, il est proposé que les collectivités territoriales compétentes (commune pour les écoles maternelles ou élémentaires, département pour les collèges et régions pour les lycées) recueillent, sur le projet de construction d'un établissement d'enseignement public décidé après la promulgation de la loi, l'avis des équipes des établissements ou services d'enseignement qui assurent une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation.

L'**article 8** tend à combler les lacunes en matière d'information statistique sur la situation et les besoins des personnes en situation de handicap qui ont été dénoncées non seulement par le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, dans une décision du 26 septembre 2017, mais aussi, s'agissant des enfants et adolescents en situation de handicap, par le comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies (ONU), en février 2016. Nous manquons cruellement de données sur les moyens de connaissance statistique des réalités du handicap (en particulier chez les jeunes) et d'évaluation des politiques publiques mises en oeuvre. C'est en

particulier le cas pour les conditions de mise en oeuvre des décisions des CDAPH prescrivant un accompagnement humain aux élèves en situation de handicap.

L'**article 9** a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 112-1 du code de l'éducation est complété par deux phrases ainsi rédigées :
- ② « Lorsque la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles constate que la scolarisation d'un enfant ou d'un adolescent en situation de handicap dans une classe de l'enseignement public ou d'un établissement mentionné à l'article L. 442-1 du présent code requiert une aide individuelle ou mutualisée, le service public de l'éducation, conformément à l'article L. 111-1, assure aux parents ou au représentant légal de cet enfant ou adolescent l'affectation d'un accompagnant des élèves en situation de handicap au plus tard le quarante-cinquième jour précédant la rentrée scolaire. Les parents ou le représentant légal de l'enfant ou de l'adolescent en situation de handicap bénéficient d'un entretien avec le ou les enseignants qui en ont la charge ainsi qu'avec la personne chargée de l'aide individuelle ou mutualisée au plus tard le jour ouvré précédant la rentrée scolaire. »
- ③ II. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

Article 2

- ① Les cinquième à septième alinéas de l'article L. 917-1 du code de l'éducation sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les accompagnants des élèves en situation de handicap sont recrutés par contrat à durée indéterminée.
- ③ « Ils bénéficient d'une formation spécifique pour l'accomplissement de leurs fonctions, mise en œuvre en collaboration avec les associations d'aide aux familles d'enfants en situation de handicap. Dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions, et selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, ils bénéficient de la formation continue et peuvent demander à faire valider l'expérience acquise dans les conditions définies aux articles L. 6111-1, L. 6311-1, L. 6411-1 et L. 6422-1 du code du travail, en vue de l'obtention d'un diplôme national ou d'un titre professionnel enregistré et classé au niveau IV ou au niveau III du répertoire national des certifications professionnelles. »

Article 3

Le deuxième alinéa de l'article L. 112-2-1 du code de l'éducation est complété par les mots : « , ainsi que les personnes chargées de l'aide individuelle ou mutualisée prescrite par la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles. »

Article 4

- ① L'article L. 112-5 du code de l'éducation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Un décret en Conseil d'État précise le volume horaire et le cahier des charges des contenus de la formation spécifique mentionnée au premier alinéa. »

Article 5

- ① Après le premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de l'éducation, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Le nombre total des élèves scolarisés au sein d'une classe des écoles maternelles et élémentaires ou des établissements d'enseignement privés du premier degré sous contrat d'association ne peut être supérieur à vingt lorsqu'est scolarisé, au sein de cette classe, au moins un enfant ou adolescent présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant et bénéficiant à ce titre d'un projet personnalisé de scolarisation.
- ③ « La dotation horaire globalisée allouée aux établissements mentionnés aux articles L. 213-2, L. 214-6, L. 422-1, L. 422-2 et L. 442-1 du présent code et aux articles L. 811-8 et L. 813-1 du code rural et de la pêche maritime, fait l'objet d'une bonification proportionnelle au nombre d'élèves en situation de handicap bénéficiaires d'un projet personnalisé de scolarisation qui sont scolarisés dans ces établissements, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État. »

Article 6

- ① L'article L. 351-3 du code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° La première phrase du deuxième alinéa est complétée par les mots : « et en détermine la quotité horaire minimale. »

- ③ 2° Est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Quelle que soit la nature de l'aide que la scolarisation de l'enfant ou de l'adolescent requiert, cette aide lui est apportée dès le premier jour de sa scolarité. Il est donné récépissé d'une demande d'aide formulée auprès d'une maison départementale des personnes handicapées dans un délai au plus égal à quinze jours à compter de la date de son dépôt. Ce récépissé indique si le dossier de demande d'aide est complet ou incomplet. Le cas échéant, une fois les pièces requises reçues, un récépissé indiquant que le dossier est complet est immédiatement délivré. La demande d'aide est examinée par la maison départementale des personnes handicapées dans un délai qui est au plus égal à deux mois à compter de la date de la délivrance du récépissé indiquant que le dossier est complet, et qui, dans tous les cas, permet une solution dès le premier jour de scolarité de l'enfant. »

Article 7

- ① I. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 212-4 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Lorsque la construction d'une école maternelle ou élémentaire d'enseignement public a été décidée après la promulgation de la loi n° du pour une école vraiment inclusive, le conseil municipal recueille, sur le projet de construction, l'avis d'un établissement ou service mentionné aux 2° et 3° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. » ;
- ④ 2° Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 213-2, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Lorsque la construction d'un collège d'enseignement public a été décidée après la promulgation de la loi n° du pour une école vraiment inclusive, le conseil départemental recueille, sur le projet de construction, l'avis d'un établissement ou service mentionné aux 2° et 3° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. » ;
- ⑥ 3° Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 214-6, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ⑦ « Lorsque la construction d'un lycée d'enseignement public a été décidée après la promulgation de la loi n° du pour une école vraiment inclusive, le conseil régional recueille, sur le projet de

construction, l'avis d'un établissement ou service mentionné aux 2° et 3° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. » ;

- ⑧ II. – Le cinquième alinéa de l'article L. 4424-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑨ « Lorsque la construction des établissements précités a été décidée après la promulgation de la loi n° du pour une école vraiment inclusive, la collectivité territoriale de Corse recueille, sur le projet de construction, l'avis d'un établissement ou service mentionné aux 2° et 3° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. ».

Article 8

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les moyens de connaissance statistique de la situation et des besoins des personnes en situation de handicap, notamment des enfants et adolescents en situation de handicap, sur les moyens d'évaluation des politiques publiques menées en France dans ce domaine, et en particulier sur l'effectivité et les délais de la mise en œuvre des décisions d'attribution d'un accompagnement humain individuel ou mutualisé qui sont prises par les commissions mentionnées à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles ainsi que sur le niveau scolaire, la formation professionnelle et l'inclusion sociale des jeunes en situation de handicap.

Article 9

- ① La charge pour l'État est compensée par la majoration à due concurrence du taux du 1° du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.
- ② La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement, pour l'État, par la majoration du taux du 1° du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.

