

## Contribution sur le PJJ réforme de l'école inclusive

Alors que la transformation de l'offre médico-sociale entre dans une nouvelle phase, les enjeux d'un PJJ sur la réforme de l'école inclusive impliquent de rendre pleinement accessible l'école, de permettre l'intrication du médico-social dans l'école, et ce dans un cadre juridique sécurisant avec des modes de tarification à la hauteur des objectifs. L'occasion de rappeler qu'une réforme de cette envergure n'est pas simplement d'ordre technique ; elle porte une dimension profondément politique qui touche au cœur du modèle de société inclusive que nous voulons bâtir pour permettre à tous les enfants de suivre une scolarisation adaptée à leurs besoins.

### Création de la commission de régulation des admissions

C'est la disposition la plus clivante de ce PJJ. Concrètement, la crainte est que ce soit l'éducation nationale qui décide en première intention des enfants qu'elle accepte ou non, puis qu'ils soient orientés par défaut vers l'éducation spécialisée sans avoir eu la possibilité d'expérimenter une scolarisation ordinaire. Ce PJJ vise donc à exclure de l'éducation nationale plutôt qu'inclure en ESMS.

C'est aussi la crainte d'un retour en arrière, avec des prescripteurs-payeurs : une commission de régulation prenant des décisions en fonction des ressources disponibles sur le territoire et non des besoins des personnes.

La création de commissions territoriales de régulation des admissions, dotées d'un pouvoir de désignation confié au binôme ARS/DASEN, constituerait une rupture majeure à rebours du fonctionnement actuel du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Cette évolution remet en cause :

- la collégialité et la représentativité de la CDAPH ;
- la place des familles et des représentants des organismes gestionnaires dans la décision.

**La CDAPH perd l'essentiel de ses prérogatives, avec un risque de détricotage de la loi de 2005 qui constitue une ligne rouge.**

- Ce n'est pas à une commission mensuelle de statuer sur l'évolution des modes d'accueil et d'accompagnement des personnes accompagnées au sein d'un ESMS. Cela contrevient à l'essence même du DI qui est de permettre la modularité des parcours en ajustant l'intensité de l'accompagnement selon les besoins, qui peuvent évoluer de jours en jours et varier sur la même semaine.
- Pour les personnes sans solution, il faudrait s'inspirer des territoires où les commissions d'harmonisation et les GOS fonctionnent bien. Mais ce n'est pas

ça qui permettra de résorber les listes d'attentes liées à la pénurie de professionnels formés et l'insuffisance de l'offre existante au regard des besoins.

## Sur la place des familles

Autre ligne rouge sur laquelle le projet de loi devrait être profondément remanié avant d'être déposé en conseil des ministres : **la liberté pour les familles de choisir pour leur enfant doit rester un principe intangible**. Or le projet présenté, en ne parlant que d'un « recueil des préférences, le cas échéant » revient sur ce droit fondamental.

L'enfant et sa famille doivent être consultés préalablement et de manière systématique sur toute décision concernant son orientation. S'il est louable de vouloir donner aux familles la garantie de pouvoir bénéficier de l'accompagnement disponible le plus proche de leur domicile, cela doit être une possibilité et non une obligation. Le choix peut être fait de préférer une solution d'accompagnement légèrement plus éloignée pour bénéficier d'un accompagnement plus spécialisé et réellement personnalisé ou dont le projet associatif correspond mieux à ses valeurs.

## Sur la responsabilité juridique des ESMS dans le cadre d'une responsabilité populationnelle territoriale

Par ailleurs, la création d'une commission de régulation des admissions disposant de telles prérogatives soulève de nombreuses questions concernant la responsabilité juridique des ESMS dans le cadre d'une responsabilité populationnelle territoriale. En effet, actuellement, le CASF confie au directeur d'ESMS la responsabilité juridique de l'admission, indissociable de sa responsabilité en matière de qualité, de sécurité et de cohérence de l'accompagnement.

Si, comme le prévoit le PJL, c'est le DASEN et l'ARS qui prennent le rôle de gestionnaires de cas individuels (ce qui est le rôle du département), cela aurait pour effet de rendre une orientation et une admission en ESMS du ressort de l'administration. Cela implique que les recours contre ses décisions relèveront du tribunal administratif. Les attentes portent donc sur la clarification de la responsabilité juridique des ESMS car de telles évolutions vont totalement à rebours des règles de fonctionnement actuelles du CASF, notamment dans l'hypothèse où une admission imposée entraînerait ultérieurement des difficultés ou incidents.

De plus, si les ESMS sont tenus de répondre à l'ensemble des besoins d'une population sur un territoire donné et que l'administration est en charge de l'orientation et de l'admission dans un établissement, cela s'apparente à un modèle de délégation de service public.

Si les actions médico-éducatives en faveur des enfants en situation de handicap sont reconnues comme une mission d'intérêt général, il résulte toutefois des dispositions de la loi du 30 juin 1975 et de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale que le législateur a entendu exclure les organismes gestionnaires de droit privé du service public. La jurisprudence est constante sur ce point.<sup>1</sup>

Dès lors, l'article 2 de ce PJJ et sa traduction opérationnelle soulèvent de nombreuses interrogations quant aux conséquences juridiques d'une responsabilité populationnelle territoriale pesant sur des acteurs de droit privé non lucratifs. Pour l'instant, c'est bien sur l'Etat, et non les organismes gestionnaires, que pèse la responsabilité de répondre aux besoins d'accompagnement social et médico-social sur le territoire.<sup>2</sup>

### Sur le passage en Dispositif Intégré (DI) obligatoire

- Le passage obligatoire en DI doit respecter la temporalité des acteurs, afin d'éviter toute transformation subie et dénuée de sens. Cela interroge l'échéance de 2027, qui paraît irréaliste pour permettre aux OG de se transformer dans de bonnes conditions et leur laisser le temps de bâtir des relations partenariales avec les acteurs du territoire. En effet, les chiffres de l'équipe projet SERAFIN PH montre qu'actuellement, seulement 30% des ESMS accueillant des enfants fonctionnent en DI. De plus, la mise en œuvre concomitante de la réforme SERAFIN PH crée un embouteillage de réformes qui brouille la lisibilité de l'action publique.
- L'ambition du PJJ serait de passer en offre de service coordonnées, mais le risque de cette logique du « tout serviciel » est d'offrir des accompagnements juxtaposés mais pas coordonnés entre eux : même la coordination ne suffit pas à éviter le "saucissonnage". Cela pose également la question de la mesure de l'activité des files actives : l'outil développé par l'AIRe constitue à ce jour le modèle le plus abouti.
- Fonctionner en dispositif intégré ne se limite pas à proposer tous les modes d'accueil et d'accompagnement : c'est un fonctionnement basé sur une convention de partenariat établissant une responsabilité partagée avec les acteurs de droit commun.

---

<sup>1</sup> [ESSMS : l'action sociale et médico-sociale exercée par les organismes gestionnaires de droit privé n'est pas un service public - Accens Avocats](#)

<sup>2</sup> Cf. Jurisprudence Amélie Loquet. Dans la jurisprudence sur les personnes sans solution, c'est l'Etat qui est condamné et c'est aux ARS qu'il incombe de prendre toutes les dispositions pour permettre une prise en charge effective dans un ESMS.

- La réussite de cette transformation inclusive suppose une coopération effective entre l'Éducation nationale et le secteur médico-social, aujourd'hui entravée par des cloisonnements et l'absence de culture commune, qui limitent la construction d'un véritable système de coopération équitable. Dans ce contexte, le développement de formations croisées communes entre professionnels apparaît comme un levier important : il permet non seulement de favoriser la connaissance mutuelle des pratiques, mais aussi de construire des référentiels partagés, indispensables à une compréhension commune des besoins des élèves et à une coordination fluide des actions.
- Cette évolution doit s'inscrire dans une approche systémique fondée sur un processus intégré articulant plusieurs dimensions indissociables, dont : le développement de coopérations opérationnelles de terrain, l'alignement des cadres de gouvernance pour réduire les asymétries institutionnelles, et la construction d'une ingénierie pédagogique interprofessionnelle reposant sur des compétences partagées. La réussite de cette ambition est ainsi indissociable d'un processus collectif, inscrit dans la durée. A défaut, l'échec de cette évolution attendue de tous, constitue un risque majeur.
- La fonction ressources est un enjeu central de l'école inclusive, or elle n'est toujours pas prise en compte ni valorisée à la hauteur dans la tarification : dans les CPOM, c'est à budget constant dans la dotation globale et SERAFIN PH ne prévoit de la valoriser qu'à titre de « bonus ». Il faut se donner les moyens de faire de l'appui-ressource dans l'école et partout en milieu ordinaire avec une tarification adaptée et ambitieuse en la matière.

### Sur la structure juridique unique par type de handicap

- L'une des mesures phares du PJJ porte sur le passage obligatoire en dispositif intégré, mais sous la forme juridique de « services comportant ou non un hébergement ». Or c'est un non-sens : pour fonctionner en dispositif intégré, il faut pouvoir proposer tous les modes d'accueil. Actuellement, les DITEP cochent la case « tous modes d'accueils et d'accompagnement », mais cela relève du réglementaire. Il faudrait écrire dans le PJJ : « tous les ESMS pour enfants cités au L.312-1 du CASF doivent fonctionner en dispositif intégré ».
- De plus, cette nouvelle dénomination emporte le risque de perte de la qualité d'établissements d'enseignement pour les DITEP et par extension tous les ESMS enfants (avec potentiellement la fin des UEI), dont la mission principale est d'exercer l'éducation spécialisée pour les enfants dont les besoins en termes de plateau technique notamment ne peuvent pour l'instant être accueillis de manière satisfaisante à l'école.

- Cette disposition suscite également des interrogations et des préoccupations au sein du secteur médico-social quant aux modalités de mobilisation des enseignants spécialisés, certains acteurs craignant qu'un transfert accru de ces ressources vers l'Éducation nationale ne fragilise l'accompagnement pédagogique actuellement assuré au sein des établissements et services médico-sociaux pour les publics le nécessitant. Une dynamique par ailleurs déjà observée depuis la phase de préfiguration puis celle du déploiement en cours des pôles d'appui à la scolarité (PAS).

### Sur la territorialisation

- L'offre de tout DI est de fait territorialisée car liée à l'implantation historique de l'établissement et délimitée par la convention de partenariat formalisant la responsabilité du parcours inclusif partagée avec les acteurs de droit commun. Ce sont ces derniers qui déterminent les limites de la zone d'intervention du DI. Dans les territoires où la démarche est déjà engagée, on s'aperçoit que c'est tributaire de dynamiques territoriales préexistantes.
- La création prévue de zones d'intervention prioritaires spécifiques aux établissements et services médico-sociaux, dont le découpage territorial reste complexe compte-tenu des différentes logiques à l'œuvre (santé, éducation nationale,) ignore les enjeux globaux d'accessibilité des territoires qui conditionnent aussi l'accès à l'éducation des enfants (logement et transports, etc.). A cet égard, il serait utile de pouvoir inclure dans l'étude d'impact de ce projet de loi une évaluation de la démarche seine-et-marnaise (nombre de plateformes, file active par plateforme, effets tangibles sur la réduction des listes d'attente, niveau de satisfaction des familles, etc.).
- Pour l'instant, il n'y a aucune base légale dans le CASF pour assigner une zone d'intervention aux établissements comme cela existe pour les SAD.
- La question du découpage territorial et des regroupements d'organismes gestionnaires induits par la logique des appels à projets suscite également de fortes préoccupations. En privilégiant des réponses intégrées capables de couvrir l'ensemble des modes d'accueil et d'accompagnement sur un territoire donné, ce modèle risque de placer les petites et moyennes associations dans une position défavorable. Faute de disposer à elles seules d'une offre suffisamment diversifiée, celles-ci pourraient être contraintes de se rapprocher de structures plus importantes ou, à terme, être absorbées par elles.  
Cette évolution pourrait conduire à une concentration accrue du secteur au détriment de la pluralité des acteurs associatifs. Or les petites associations jouent souvent un rôle essentiel de proximité, d'innovation et d'adaptation aux besoins spécifiques des personnes accompagnées et de leurs familles. Leur

ancrage territorial leur permet de développer une connaissance fine des réalités locales et de maintenir des liens étroits avec les partenaires de terrain. Au-delà de la question de la gouvernance, une telle concentration pourrait également entraîner une uniformisation des pratiques et des réponses proposées, réduisant la capacité du secteur à expérimenter des approches diversifiées et à répondre à la diversité des situations de handicap. Les acteurs concernés craignent ainsi qu'une logique principalement fondée sur la taille critique et la capacité à répondre à des appels à projets complexes ne prenne le pas sur la qualité de l'accompagnement, la proximité avec les usagers et la richesse du tissu associatif.

- Enfin, l'expérience de la réforme des SAD questionne sur la forme juridique de ces regroupements (GCSMS, conventionnement, etc.) avec tous les enjeux d'autorisations et de tarification que cela soulève.

### Sur la forme du véhicule législatif

- Pour le secteur adulte, la disposition prévoyant une commission deux fois par an et non mensuelle figurera-t-elle dans un projet de loi intitulé « réforme de l'école inclusive ? » On craint un cavalier législatif.
- Quelles sont les chances de ce PJJ d'être inscrit à l'ordre du jour de l'AN ? Quand bien même il le serait, quelles sont ses chances d'être adopté, alors que le texte sur les PAS n'a pas été adopté à l'Assemblée nationale à l'issue d'une première navette parlementaire ? Crainte d'une avance à marche forcée à un an d'un rdv électoral majeur.

### Sur le fond

- Le projet de loi envisage une réforme de l'école inclusive uniquement sous le prisme de la transformation médico-sociale, certes nécessaire mais pas suffisante. Car la réforme de l'école inclusive, c'est aussi et d'abord la réforme de l'école. En effet, le projet qui nous est présenté ne comprend pas de mesures visant à transformer l'école elle-même : accessibilité des bâtiments, des programmes, formation des enseignants et encadrants, statut des AESH, prise en compte des temps péri-scolaires.
- En l'état, ce PJJ exclut de l'école plutôt qu'il n'inclut. Il devrait s'appeler « réforme des modalités d'admissions en ESMS handicap enfant ».
- Enfin, l'absence de pilotage global et de trajectoires lisibles de la conduite des différentes réformes en cours menées en parallèle, qui soutiennent l'évolution

de la réponse aux attentes des personnes concernées (réforme de la tarification, évolutions de la contractualisation, régime des autorisations...), réduit une fois de plus grandement nos possibilités collectives de réussite.

- Une telle (r)évolution impose en effet un changement profond des méthodes de construction et de conduite des politiques publiques, et l'inscriptions de ces dernières dans un cadre de co-construction réellement participatif, à la hauteur des enjeux que nous partageons.

Ce que le PJJ devrait contenir :

- Permettre le passage en DI des ESMS handicap enfants dans un cadre légal sécurisant reposant sur un principe de co-responsabilité des acteurs, avec une intrication plus importante du médico-social dans l'école en tant qu'appui ressources.
- Ce PJJ doit ambitionner de dépasser la seule affectation des élèves en fonctions des ressources des territoire, et organiser l'accompagnement et le suivi des parcours éducatifs inclusifs. De fait, c'est l'ensemble du périmètre éducatif qui doit être intégré à ce projet, et non seulement celui de l'école.
- Fournir une base légale aux mesures de la CNH. Si PJJ il y a, il doit être englobant en engager une transformation pour faire de l'accessibilité de l'école une réalité. Pour l'instant, les efforts semblent être à sens unique pour le secteur médico-social.
- Sécuriser explicitement dans le texte :
  - La prise en compte systématique du choix des familles,
  - Leur participation effective aux décisions et non une simple information de ces derniers a posteriori de décisions prises sans eux.

Il nous faut construire, au regard de l'enjeu et des attentes plus que légitimes des personnes concernées, un modèle fonctionnel beaucoup plus participatif, qui dépasse le niveau l'information ou de la consultation, pour évoluer vers une co-construction des prises de décisions.

Toute évolution du système ne peut se faire au prix d'un affaiblissement des droits reconnus par la loi de 2005, qu'il convient bien au contraire aujourd'hui, plus de 20 ans après sa promulgation, de rendre effectifs et de renforcer.