

Rapport d'enquête : Les Unités d'Enseignement externalisées des établissements et services médico-sociaux

Contexte

Dans le cadre du chantier de la modernisation de l'action publique (MAP) sur la scolarisation des élèves en situation de handicap, dix actions ont été identifiées pour améliorer le parcours de formation des élèves en situation de handicap. Elles sont pilotées par la direction générale de l'enseignement scolaire, la direction générale de la cohésion sociale et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

L'action N° 8, co-pilotée DGCS-DGESCO, consiste à faire évoluer le fonctionnement des dispositifs de scolarisation dans les établissements médico-sociaux et à évaluer la pertinence de développer l'externalisation (=installation dans les écoles) de ces unités d'enseignement (UE).

Dans ce cadre, une évaluation du dispositif a été confiée aux inspections (IGEN- IGAENR-IGAS-CGEF) dont le rapport a été rendu à la ministre de l'éducation nationale de la recherche et de l'enseignement supérieur, au ministre des finances et des comptes publics et à la ministre des affaires sociales de la santé et des droits des femmes au mois de décembre 2014.

En parallèle, la CNSA, la DGESCO et la DGCS ont mené au printemps 2014 une enquête auprès des ESMS ayant déjà une unité d'enseignement externalisée afin de repérer les facilitateurs et les freins à l'externalisation des UE. Ce document présente les résultats de cette enquête, obtenus après analyse des données quantitatives et qualitatives recueillies par questionnaires auprès des établissements médico-sociaux.

Un questionnaire a été envoyé aux 364 établissements médico-sociaux qui scolarisent plus de 4 enfants hors de leur établissement. 233 ont répondu dont 177 avaient effectivement une UE externe. Les autres scolarisent quelques enfants dans des classes ordinaires ou des CLIS / UPI, mais n'ont pas d'UE externe.

Type d'établissements médico-sociaux et modes de scolarisation

Modalités de création des UE externalisées

59% UE externes sont antérieures à l'arrêté de 2009, 23% existaient déjà en interne avant d'être externalisées. **Les créations directes d'UE externalisées sont relativement rares (16%).** 2% de non réponses.

Modalités de scolarisation au sein des EMS

L'enquête permet de replacer la question de l'UE externe dans un dispositif plus complexe de scolarisation qui comprend plusieurs modalités différentes au sein du même établissement avec parfois des stratégies d'établissement très différentes : de 3 à 94 élèves scolarisés en UE externe ou de 0 à 116 enfants en scolarisation individuelle en milieu ordinaire, par exemple.

En moyenne, les 177 établissements accueillent un peu plus de 80 enfants dont un peu moins d'une vingtaine sont scolarisés dans l'UE externe.

Le taux de scolarisation en UE externe varie peu selon le type d'établissement (entre 20 et 28% des enfants d'un établissement). Ce qui varie davantage et permet de caractériser les types d'établissements, c'est la part de scolarisation en milieu ordinaire et de scolarisation en UE interne, ainsi que la part d'enfants non scolarisés. Les IES et les ITEP présentent les plus forts taux de scolarisation en milieu ordinaire (plus de 30%) et scolarisent moins de 50% des élèves en UE interne. A l'opposé, les IEM et les IME ont un taux de recours à l'UE interne majoritaire (53 et 57%) et des taux de scolarisation en milieu ordinaire beaucoup plus faibles (13% et 5 %).

Les UE internes se différencient par une amplitude d'âge d'accès généralement plus étendue, tandis que la partie externalisée de l'UE se limite à une seule ou quelques classes et donc souvent à des classes d'âge plus restreintes (primaire, collège et/ou lycée professionnel).

Le fonctionnement des unités d'enseignement

Scolarisation à temps complet, scolarisation à temps partiel

Le principal enseignement de l'étude est que les élèves des UE externalisées y sont très majoritairement scolarisés à temps partiel. Cette notion correspond soit à un véritable temps partiel, soit à un cumul de temps partiels dans plusieurs modes de scolarisation.

Les établissements ont des modes de fonctionnement très différents :

- Les instituts d'éducation sensorielle scolarisent proportionnellement un grand nombre d'élèves en UE externe ou en scolarisation individuelle à temps plein.
- Les ITEP, bien qu'ils aient recours à une large palette de modes de scolarisation (uniquement au sein de l'ITEP, uniquement en scolarisation externe, ou en scolarisation mixte) scolarisent près de 60% de leurs effectifs à temps plein.
- Les IME et IEM scolarisent la majorité de leurs effectifs à temps partiel.

Les moyens humains dans les unités d'enseignement

Les établissements ayant répondu ont en moyenne **8,5 enfants en UE externe pour chaque équivalent temps plein de personnel médico-social, et 9 enfants en UE externe par enseignant.** Cette moyenne masque de fortes disparités : 10 enfants par ETP MS et 9.7 enfants par ETP EN en IME contre 5.3 enfants par ETP MS et 7.3 enfants par ETP EN en ITEP.

La scolarisation de 70% des élèves d'IME à temps partiel peut expliquer en partie ce faible taux d'encadrement ou à l'inverse, le faible taux d'encadrement expliquer la scolarisation à temps très partiel.

Les temps partagés avec les élèves de l'école

Les enseignements fondamentaux ne représentent que 38% des mentions d'enseignements et activités communs. Les enseignements artistiques, l'EPS et les sorties et activités représentent plus de la moitié des citations. Les enseignements professionnels sont cités par 17 UE (10%) tandis que 90% des UE peuvent potentiellement accueillir des élèves de 12 ans ou plus. Les activités relevées sont des ateliers de SEGPA, des ateliers techniques ou professionnels sans autre précision, des enseignements ou stages en lycée professionnel.

Les réponses sont très diverses de l'inclusion dans « *Toutes matières selon le projet de l'élève inclus* » à la seule inclusion sur des temps de loisirs.

Les critères de prise en charge en UE externe

Les avis divergent selon les établissements : certains n'ont pas d'autre mode de scolarisation que l'UE externe et donc pas de critères d'inclusion; certains appliquent la décision CDAPH et se réfèrent au PPS; les autres évoquent en priorité des critères de comportement et de capacité à accepter les contraintes du milieu scolaire ; d'autres ajoutent des critères de compétences et d'appétence pour les apprentissages scolaires et parfois un niveau scolaire minimal ou « pas trop hétérogène ».

Les facilitateurs et les freins constatés dans la mise en place des UE

Les facilitateurs lors de la mise en place des UE

Les acteurs locaux au sein des écoles et des ESMS sont le principal facilitateur, trois fois plus mentionnés que le contexte et deux fois plus que les relations institutionnelles pour tous les types d'établissements.

Les facilitateurs de contexte les plus cités sont la proximité géographique et la qualité des locaux. Ensuite viennent le poids de l'histoire (UE installée depuis longtemps) et la réglementation (les acteurs se sont appuyés sur un changement législatif ou réglementaire pour mener à bien leur projet).

Le choix de l'établissement scolaire d'implantation de l'UE, résulte en priorité de la proximité géographique, puis de la connaissance préalable de l'établissement, ou du fait qu'il soit accueillant et du partenariat préexistant.

Concernant les facilitateurs institutionnels, l'autorité académique est la plus citée, montrant ainsi son rôle moteur essentiel, mais la collectivité territoriale est presque autant citée. L'ARS n'est mentionnée que très marginalement.

À partir de ces données, on peut définir le modèle type de l'externalisation réussie : prioritairement une forte implication des acteurs locaux, et en premier lieu de l'équipe pédagogique de l'établissement scolaire d'accueil, une implication des autorités académiques et de la collectivité territoriale de rattachement, enfin des conditions matérielles adaptées au projet. L'aspect matériel apparaît bien moins important que l'aspect relationnel de terrain.

Les freins et difficultés

Les freins sont repérés en 1^{er} lieu dans les relations institutionnelles: conflits de compétence (65%), représentations erronées du handicap (30%); académie (10%); convention (5%); temps partiel (2%); **puis dans les éléments de contexte :** éloignement, transports (45%); locaux inadaptés ou insuffisants (36%); impact sur les ESMS ; réglementation inadaptée; surcoûts (10%); histoire (3%) **ou dans une moindre mesure du fait des acteurs locaux:** directeur et enseignants de l'établissement scolaire (25 et 5%); directeur et personnel ESMS (5 et 9 %); personnel MS insuffisant (5%); parents (10%); conduite du changement (6%).

On note également des freins liés aux modalités de fonctionnement différentes des institutions médico-sociales et scolaires : « *La différence de régime de scolarisation (204 jours dans les EMS contre 180 pour l'EN) ; les horaires décalés d'arrivée de l'EMS liés aux transports, l'éloignement de l'ESMS en cas de problème avec un élève...* »

Enfin les autres élèves, rarement cités comme un obstacle à l'inclusion, sont parfois mis en cause pour leurs incivilités vis-à-vis des élèves en situation de handicap.

La perception générale de l'externalisation : effets positifs et négatifs

Dans l'ensemble les aspects positifs sont très majoritairement mis en avant.

Les constats positifs : beaucoup de constats d'effets positifs sur les élèves, sans autre précision ; des résultats constatés sur la scolarité des élèves (scolarité améliorée, faible taux d'échec) ; l'évolution du comportement des élèves (maturité, dynamisme, évolution personnelle) ; l'évolution positive de l'institution ou de l'environnement (satisfaction des parents, moindre stigmatisation, évolution du partenariat école/ESMS).

Les constats mitigés : nécessité d'une forte implication de tous les acteurs du dispositif pour qu'il réussisse ; l'unité d'enseignement externalisée ne convient pas à tous les élèves ; le maintien d'une partie de l'UE en interne est présenté par certains établissements comme nécessaire pour offrir une variété de réponses au besoin de scolarisation des enfants ; l'importance du binôme enseignant / éducateur est parfois citée.

Les constats négatifs : des aspects matériels ou techniques: ce sont les coûts de transports qui sont les plus cités (surtout si on y ajoute les coûts de carburant), la facturation de la restauration scolaire parfois imputée à l'établissement médico-social et les frais de personnel ; **des aspects managériaux** (motivation des enseignants, résistance professionnelle) ; **l'absence de PPS**, les élèves non-inscrits dans la Base-Élèves et donc non comptés dans les effectifs de l'établissement scolaire et enfin une incertitude sur les effets réels sur les élèves.

Nombre d'ESMS considèrent que l'externalisation nécessite un renforcement des moyens. La question de l'incompatibilité des horaires de l'école et des ESMS est souvent soulevée.

Impact sur le mode de scolarisation des enfants de l'établissement médico-social

Les 98 réponses à cette question indiquent en premier lieu que l'impact de l'UE externe sur la scolarisation des enfants des établissements médico-sociaux est une amélioration des parcours et une plus grande adaptation à chaque situation. Le nombre d'enfants scolarisés et le nombre d'heures de scolarisation augmentent pour 12 établissements, tandis qu'à l'inverse 8 établissements constatent un moindre temps de scolarisation, notamment pour les élèves scolarisés en interne, ou un temps de scolarisation insuffisant au sein de l'UE externe.

Volonté de poursuivre l'externalisation

Une majorité d'établissements (55%) souhaitent poursuivre leur démarche d'externalisation.

Pour un petit nombre (6%), il n'y a plus d'UE interne, tous les enfants sont scolarisés en UE externe ou en classe ordinaire. Un tiers des établissements (32%) ne souhaitent pas poursuivre la démarche.

Conclusion

Cette enquête présente trois intérêts principaux.

Elle donne des éléments de compréhension sur les modalités de création et le fonctionnement des UE externalisées ainsi que des indications sur les partenariats à solliciter, les freins éventuels et les conditions de réussite d'une externalisation.

Elle permet également de repérer les expériences réussies, intéressantes, pour pouvoir éventuellement, par la suite, observer ce qui a fait le succès de telle ou telle expérience.

Enfin cette enquête, parce qu'elle permet de cibler les questions pertinentes, permettra à l'avenir d'actualiser la connaissance des UE par des enquêtes plus restreintes et plus efficaces.

Perspectives

- Le corpus qualitatif, permet de mieux comprendre les modes de fonctionnement et la stratégie des établissements
- Le repérage d'expériences riches permettra de les reproduire ailleurs; en effet la plupart des directeurs ont accepté un système de « compagnonnage »
- Ce document sera communiqué à l'ensemble des participants à l'enquête; l'annuaire des établissements qui acceptent le « compagnonnage » pourra être communiqué aux établissements qui souhaitent ouvrir une 1^{ère} UE.