

LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LES  
ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS : CADRE JURIDIQUE ET ENGAGEMENT  
DES ACTEURS. 1975-2005

[Catherine Dorison](#)

Armand Colin | « Carrefours de l'éducation »

2016/2 n° 42 | pages 19 à 31

ISSN 1262-3490

ISBN 9782200930349

DOI 10.3917/cdle.042.0019

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-carrefours-de-l-education-2016-2-page-19.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**Catherine Dorison**

*Catherine.dorison@u-cergy.fr*

# LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LES ÉTABLISSEMENTS SPÉCIALISÉS : CADRE JURIDIQUE ET ENGAGEMENT DES ACTEURS. 1975-2005

Dans les études internationales présentant les différentes modalités de scolarisation des enfants et des jeunes en situation de handicap, la France est classée parmi les pays proposant un système mixte : scolarisation en milieu ordinaire et scolarisation en milieu séparé, spécialisé. Mais, à la différence d'autres pays, les deux secteurs, milieu ordinaire et milieu spécialisé, ne sont pas sous la responsabilité du même ministère. En effet, il existe des classes spécialisées dans les écoles ordinaires et des écoles spécialisées dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, mais parallèlement s'est développé le secteur de l'éducation spécialisée, composé d'établissements médico-éducatifs, dont la gestion est contrôlée par le ministère des Affaires sociales<sup>1</sup>. Ces établissements sont créés et gérés par des associations privées, même si le financement de ces établissements est public puisqu'assuré par le remboursement par les caisses de sécurité sociale des « prix de journée ». La mission de service public a été ainsi « déléguée » par l'État à des associations privées fondées très souvent par des parents d'enfants handicapés.

---

1. L'expression « Ministère des Affaires sociales » n'est pas toujours adéquate, en effet de 1975 à 2005 les Affaires sociales peuvent être soit un ministère à part entière soit un secrétariat d'État rattaché à un ministère de la Santé (c'est le cas en 1975 quand Simone Weil est ministre de la Santé et René Lenoir secrétaire d'État.)

## LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LES ÉTABLISSEMENTS

Quelle est la nature des relations entre les deux secteurs ? Aujourd'hui une forte injonction de partenariat leur est faite, suite à la loi du 11 février 2005<sup>2</sup>. Elle s'inscrit dans la logique des politiques en direction des enfants et des jeunes en situation de handicap pour lesquelles la scolarisation en milieu ordinaire est considérée comme le moyen de la participation sociale. Mais l'injonction au partenariat n'est pas nouvelle. C'est l'adoption en 1975 de la loi d'orientation pour les personnes handicapées qui marque le début d'une politique de relations organisées, et non pas seulement ponctuelles et expérimentales, entre les deux secteurs<sup>3</sup>. En effet, la séparation héritée d'une histoire longue a longtemps été synonyme de rivalités et tensions (Chauvière, 2009), que l'élaboration et la mise en œuvre de la loi de 1975 cherchent à dépasser (Roca, 1992).

Résultat d'une volonté politique constante, un cadre juridique va être progressivement construit à partir de 1975 organisant deux formes de partenariat : d'une part l'intervention des personnels de l'Éducation nationale dans les établissements spécialisés et d'autre part celle des personnels des établissements spécialisés dans l'école ordinaire. Les premiers textes concernent la prise en charge par le ministère de l'Éducation nationale des missions d'enseignement dans les établissements spécialisés. Mais très rapidement, la revendication par les parents d'enfants handicapés d'une intégration en milieu ordinaire va imposer d'autres dispositions concernant le rôle des personnels des établissements spécialisés dans cette intégration. La construction du cadre juridique du partenariat est achevée au début des années quatre-vingt-dix, pourtant la mise en œuvre de la politique de partenariat va se révéler difficile et lente. Elle suppose en effet des transformations tant dans l'école ordinaire que dans le secteur des établissements spécialisés dont les enjeux sont culturels et économiques.

Après avoir analysé la construction du cadre juridique, nous examinerons les différents facteurs qui peuvent être invoqués pour rendre raison de ce décalage entre les préconisations et leur mise en œuvre.

### 1975-1991. LA MISE EN PLACE DU CADRE JURIDIQUE

La mise en place du cadre réglementaire et juridique s'est déroulée en quatre moments : la loi de 1975 et les décrets d'application, les circulaires de 1982 et 1983, la réforme des annexes XXIV en 1989 et la création des Classes

---

2. Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

3. Le 30 juin 1975 sont adoptées deux lois : la loi n° 75-535 relative aux institutions sociales et médico-sociales et la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées. Le 11 juillet 1975 est adoptée la loi n° 75-620 relative à l'Éducation.

d'intégration scolaires (CLIS) en 1991. La loi de 1975 est votée au début de la présidence Giscard d'Estaing, les autres mesures sont prises par des ministres de gauche, mais dans la continuité revendiquée de la loi de 1975. Ces différentes mesures relèvent explicitement de la même logique, portée au sein des ministères par des administrateurs et des inspecteurs généraux et clairement formulée par de grandes associations de parents d'enfants handicapés. La même continuité dans la volonté politique sera affirmée dans la mise en œuvre de toutes ces dispositions.

### La loi 75-534 du 30 juin 1975 et les décrets concernant l'enseignement dans les établissements spécialisés

Examinons tout d'abord la question de la présence des enseignants dans les établissements spécialisés. Les annexes XXIV au code de la sécurité sociale, publiées en 1956, fixaient les modalités d'ouverture et de fonctionnement des établissements spécialisés. Concernant l'enseignement, l'article 33 prévoyait la présence d'enseignants et pour les élèves âgés de plus de 14 ans des ateliers de formation professionnelle<sup>4</sup>. Les personnels chargés de l'enseignement étaient recrutés par les établissements et leur rémunération était incluse dans le prix de journée. Le nombre d'enseignants de l'Éducation nationale dans ces établissements gérés par des associations était très réduit : en 1968-1969, 1 484 enseignants, dont 639 spécialisés. Ils exerçaient principalement dans les établissements liés par un protocole avec le ministère : essentiellement des établissements créés par des associations proches de l'Éducation nationale, c'est-à-dire fondées par des enseignants ou des inspecteurs comme celles réunies dans la fédération APAJH (Association de placement et d'aide pour jeunes handicapés) (Plaisance, 2000).

François Bloch-Lainé<sup>5</sup>, dans l'important rapport consacré aux personnes inadaptées et handicapées remis en 1967 au Premier Ministre Georges Pompidou, se prononce explicitement pour la prise en charge des frais liés à l'enseignement dans les établissements spécialisés par le ministère de l'Éducation nationale et donc par le budget de l'État. Lors de la préparation de la loi d'orientation concernant les personnes handicapées, qui sera adoptée en 1975, les Affaires sociales et le ministère de l'Éducation nationale s'accordent sur ce point et obtiennent un arbitrage favorable contre le ministère des finances. À la suite de la loi de 1975, et après un long travail d'élaboration de décrets<sup>6</sup>, deux solutions deviennent donc possibles pour les établissements : la convention avec le MEN

4. Annexes XXIV au décret 56-284 du 9 mars 1956, J.O. du 25 mars 1956, p. 2875 à 2879.

5. François Bloch Lainé est, à l'époque, directeur de la Caisse des dépôts et consignations.

6. Loi 77-1458 du 29 décembre 1977, suivie du décret 78-254 du 8 mars 1978 et des deux décrets 78-441 et 78-442 du 24 mars 1978 et de la circulaire n° 88-188 du 8 juin 1978.

## LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LES ÉTABLISSEMENTS

ou le contrat (simple ou d'association, selon la distinction faite dans la loi Debré de 1959). La convention permet la mise à disposition d'enseignants titulaires, les contrats l'agrément de maîtres, qui ne sont pas fonctionnaires, mais dont les salaires sont payés par l'État. De plus une loi de décembre 1977 permet la titularisation comme enseignants de l'Éducation nationale de certains personnels employés auparavant dans les établissements.

Quelles sont les conséquences de la prise en charge des dépenses d'enseignement par le budget de l'Éducation nationale ? En quelques années une proportion très importante d'établissements signera soit des conventions soit des contrats d'associations. Mais cela ne signifiera pas une augmentation du nombre d'enseignants de l'Éducation nationale car le plus souvent le contrat permettra une reconnaissance du statut de ceux qui enseignaient déjà dans les établissements. Cependant, nombre d'éducateurs n'avaient pas les titres requis pour devenir enseignants agréés. Ils ont continué à assurer des tâches d'enseignement et cela a été un des freins à une demande d'enseignants de la part d'établissements spécialisés.

Encouragée, la présence d'enseignants n'est pas rendue obligatoire dans les établissements, car la loi impose à l'État une obligation d'éducation<sup>7</sup> pour les enfants et les jeunes handicapés et non une obligation de scolarisation. La décision de scolarisation est interne aux établissements en fonction des possibilités des jeunes, qui peuvent donc choisir de privilégier les dimensions thérapeutiques ou éducatives. Enfin, la présence d'enseignants dans les établissements ne signifie pas un contrôle de l'Éducation nationale. À l'intérieur du secteur de l'enseignement spécialisé du ministère de l'Éducation nationale, comme dans les associations « amies », une revendication avait été souvent formulée : celle de la création d'un grand service d'éducation qui aurait fait entrer dans le giron de l'Éducation nationale et sous son contrôle les établissements spécialisés. Pour une association comme l'APAJH, la création d'un grand service public d'éducation représentait la condition d'une véritable collaboration de l'éducatif, du médical et du social<sup>8</sup>. L'espoir de la création de ce grand service d'éducation renaît au moment du ministère Savary au début des années 1980 et lors de son congrès de 1982, l'APAJH formule

---

7. La première version du projet de loi sur les personnes handicapées, telle qu'elle avait été soumise à l'avis du Conseil économique et social en mars 1974, parlait bien d'obligation scolaire. La modification du texte, acceptée par les représentants du MEN, tient vraisemblablement à leur volonté conjointe à celle des représentants des Affaires sociales d'inscrire dans la loi et donc d'imposer au ministère des finances, une obligation qui s'étende avant et après l'âge de la scolarité obligatoire. Avis du conseil économique et social du 11 mars 1974 sur la proposition de loi concernant les personnes handicapées.

8. Voir l'éditorial de R. Seguy, *Bulletin de l'APAJH*, 1967, n° 12 p. 3.

à nouveau la revendication d'une nationalisation qui lui permettrait de ne plus avoir un rôle de gestionnaire<sup>9</sup>. La chute du ministère Savary, liée précisément à la question de l'enseignement privé, mettra fin à cette revendication. Cette question du contrôle de l'Éducation nationale sur les établissements a été pendant plusieurs décennies une pierre d'achoppement dans les relations entre le Ministère de l'éducation et le ministère de la Santé. À partir de 1975, la volonté d'un rapprochement est clairement affirmée par les responsables des deux secteurs.

Pour résumer, le cadre juridique mis en place à partir de la loi de 1975 rend possible la présence d'enseignants de l'Éducation nationale dans les établissements mais ne la rend aucunement obligatoire. Quand des instituteurs exercent dans les établissements, ils ont à collaborer avec le personnel médical et paramédical et avec les éducateurs. La différence de culture professionnelle entre instituteurs et éducateurs (Fablet, Chauvière, 2001) et la méfiance des éducateurs vis-à-vis de la forme scolaire peuvent rendre cette collaboration difficile. L'autorité des médecins pèse d'un poids fort sur la place accordée aux différents types d'actions en direction des jeunes.

### Les circulaires de 1982 et 1983 : le rôle des établissements spécialisés dans la scolarisation en milieu ordinaire

Avec les circulaires du 29 janvier 1982<sup>10</sup> et du 29 janvier 1983<sup>11</sup> se met en place une autre dimension du cadre juridique du partenariat : celle qui concerne la présence, à l'intérieur des établissements scolaires, de personnels non enseignants, venus des établissements spécialisés pour soutenir l'intégration scolaire d'élèves handicapés. En effet, si la loi de 1975 développe longuement les modalités de prise en charge des jeunes dans des établissements spécialisés, elle affirme aussi la possibilité d'une scolarité en milieu ordinaire. Elle annonce, dans son article premier, l'ambition d'un maintien des personnes handicapées dans le cadre ordinaire de vie et l'accès du mineur et de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population.<sup>12</sup> L'affirmation de la possibilité d'une scolarisation en milieu ordinaire correspond à une revendication des associations de parents d'enfants handicapés (Guyot, 2000, 2009). Cette revendication trouve place dans un contexte général où s'affirme le principe de l'égalité des droits d'accès aux institutions communes. On peut, de ce point de

9. *Bulletin de l'APAJH*, septembre 1982, n° 74.

10. Circulaires n° 82-2 et n° 82-048 B.O. n° 5 du 4 février 1982.

11. Circulaires n° 83-082, 83-4, et 3/83/S. B.O. n° 8 du 24 février 1983.

12. Loi n° 75- 534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, art. 1. J. O., 1<sup>er</sup> juillet 1975, p. 6596.

## LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LES ÉTABLISSEMENTS

vue, rapprocher la loi d'orientation concernant les personnes handicapées de la loi présentée en juillet 1975 par René Haby instaurant le collège unique : la suppression des filières au collège est présentée comme permettant une totale égalité d'accès à l'enseignement secondaire. La revendication d'une intégration scolaire pour les jeunes handicapés, qui prend de l'ampleur à partir des années soixante-dix, s'inscrit également dans un mouvement général de revendications pour les droits des personnes handicapées qu'on retrouve au même moment dans l'ensemble des pays développés. Elle doit enfin être replacée dans le contexte de la généralisation d'une scolarisation prolongée unifiée dont la loi sur l'enseignement de juillet 1975 marque une étape.

Les circulaires de 1982 et 1983 vont préciser les conditions de l'intégration scolaire. Elles réaffirment le principe de l'intégration et préconisent différentes formes d'intégration scolaire : individuelle, collective, à temps plein, à temps partiel, partagée avec un accueil en établissement. La circulaire de 1983 fournit le cadre juridique possible d'un partenariat entre associations gestionnaires d'établissements et inspections académiques par le biais de conventions. Elle encourage la création de service de soins pouvant intervenir dans les écoles en soutien à l'intégration individuelle ou collective : il s'agit des SSESAD (services de soins et d'éducation spécialisée à domicile)<sup>13</sup>. Les SSESAD emploient des personnels médicaux, paramédicaux et éducatifs. Ils sont créés par les associations gestionnaires des établissements et peuvent intervenir tant dans l'établissement scolaire qu'à domicile. La création de SSESAD peut se faire par redéploiement des moyens de l'établissement spécialisé, ce que la circulaire encourage vivement.

Le fait que ces circulaires aient été signées conjointement par deux ministres, Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale et Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale a été salué comme marquant symboliquement la volonté politique d'un travail commun des deux ministères. Le discours prononcé par Nicole Questiaux à l'occasion de la signature des circulaires se veut rassurant :

*« Nous connaissons les limites et les échecs de l'intégration scolaire. L'orientation politique que nous affirmons n'est une agression contre personne, elle ne menace personne. Elle se bâtira dans les années qui viennent par des initiatives, des négociations, des contrats entre l'école et des associations. »* (Questiaux, 1982, p. 16)

On remarquera cependant le statut de ces textes : des circulaires, fussent-elles deux fois signées, n'ont pas la même valeur juridique qu'un décret. Elles ne constituent que des actes internes aux administrations concernées. De plus, si

---

13. Ce type de services existe depuis 1970. Le terme « à domicile » est conservé alors que les interventions peuvent avoir lieu dans le cadre scolaire.

ces circulaires marquent une volonté politique forte au niveau national, elles laissent une très large responsabilité d'initiative aux acteurs locaux. Rédigées au moment où s'engage un processus de décentralisation<sup>14</sup>, elles sont clairement marquées par cet esprit.

L'idée d'intégration scolaire est très fortement portée par certaines fédérations, c'est le cas tout particulièrement de l'APAJH<sup>15</sup>, dont le président Henri Lafay<sup>16</sup>, rédige un rapport sur l'intégration scolaire à la demande du ministre de l'Éducation nationale. Dès 1983, en s'appuyant sur ces circulaires des associations locales, de diverses fédérations, vont signer des conventions avec l'Éducation nationale notamment pour permettre le développement de classes intégrées, c'est-à-dire de classes transplantées de l'établissement spécialisé dans l'école ordinaire. On trouve des exemples de ces réalisations tant dans le *Bulletin de l'APAJH* que dans la revue *Épanouir* de L'UNAPEI (Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés). Il est frappant de constater dans ces articles la « personnalisation » du partenariat symbolisé par l'engagement personnel de différents acteurs : inspecteur de l'Éducation nationale chargé de l'adaptation et de l'intégration scolaire, conseiller pédagogique ou instituteur, directeur d'établissement ou président d'association.

### La réforme des Annexes XXIV en 1989

Le troisième moment de la construction du cadre juridique du partenariat est constitué par la réforme des annexes XXIV du code de la Sécurité sociale, concernant le fonctionnement des établissements spécialisés, qui dataient de 1956. Elles sont réformées par un décret du 27 octobre 1989<sup>17</sup>, complété par trois annexes et par des circulaires<sup>18</sup>. Quelques mois auparavant, l'article premier de la loi d'orientation sur l'Éducation de juillet 1989 avait rappelé l'importance de l'intégration scolaire<sup>19</sup>, inscrivant pour la première fois des droits pour les personnes handicapées dans une loi non spécifique aux personnes handicapées.

14. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, définit les principes qui régissent le fonctionnement des collectivités locales et les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 portent répartition de compétences entre l'État et les collectivités locales.

15. En 1983, une motion lors du congrès de l'APAJH réaffirme la volonté de l'association de participer au développement de conventions. Les conventions relatives à l'intégration scolaire, *Bulletin de l'APAJH*, n° 78, 1983, p. 24-26.

16. Henri Lafay devient ensuite conseiller auprès du secrétaire d'État chargé de la Sécurité sociale, il va contribuer à la rénovation des annexes XXIV du code de la Sécurité sociale.

17. Décret n° 89-798 du 27 octobre 1989 et annexe XXIV, annexe XXIV *bis*, annexe XXIV *ter*.

18. Circulaires n° 89-18 du 30 octobre 1989, n° 89-17 du 30 octobre 1989 et n° 90-091 du 23 avril 1990.

19. « L'intégration scolaire des jeunes handicapés est favorisée. Les établissements et services de soins et de santé y participent. » Article 1 de la loi n° 896486 du 10 juillet 1989, J.O. du 14 juillet 1989.



## LE PARTENARIAT ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LES ÉTABLISSEMENTS

Cette rénovation est principalement impulsée par la direction des Affaires sociales<sup>20</sup>.

Les nouvelles annexes XXIV tiennent compte des évolutions de l'épidémiologie en incitant à la prise en compte des troubles associés, contre une conception « monomorphe » du handicap, ainsi qu'à une prise en charge des jeunes atteints de polyhandicap. Elles donnent une place nouvelle aux parents, qui doivent être associés à l'élaboration du projet pédagogique individuel pour leur enfant et voient affirmé leur pouvoir de décision concernant toute orientation thérapeutique ou éducative nouvelle. Elles prennent acte des évolutions dans le champ de la psychiatrie en se référant à la nouvelle conception de l'éducabilité des enfants et adolescents antérieurement classés comme « débiles ». Cette nouvelle conception avait été exposée dans une importante circulaire du ministère de la Santé de mars 1972, dans laquelle on lisait notamment :

« La personnalité d'un enfant est soumise à une évolution [...] Les schémas antérieurs s'en sont trouvés bouleversés : La notion d'inéducabilité ne peut plus être retenue *a priori*, car elle ne répond pas toujours à une réalité comme l'ont démontré les actions entreprises dans certains services. » (Circulaire n° 72-443 du 16 mars 1972<sup>21</sup>).

Cette conception nouvelle de l'éducabilité conduit à insister sur l'éducation et l'enseignement.

La circulaire 89-17 d'octobre 1989, qui accompagne les décrets réformant les annexes XXIV est très précise sur les conceptions pédagogiques. Rejetant la « forme scolaire » traditionnelle, la circulaire préconise une pédagogie individualisée, active et adaptée. À la suite de la réforme des annexes XXIV, des demandes plus nombreuses d'enseignants vont être faites à l'Éducation nationale, auxquelles elle peine à répondre favorablement comme en témoigne le nombre des courriers de réclamation envoyés au ministère par l'UNAPEI<sup>22</sup>.

Concernant l'autre volet du partenariat, les décrets précisent le rôle de soutien que doivent jouer les établissements à l'intégration individuelle, ce que Patrice Legrand résume ainsi :

« L'intégration scolaire est officiellement inscrite comme mission des établissements et services d'éducation spéciale dans les textes de droit qui régissent leurs conditions d'autorisation. Il ne s'agit donc pas d'expérimentation ou de volontariat, mais d'un mode d'activité normal de ces institutions. La reconversion partielle des établissements en SESSAD s'inscrit dans cette logique. » (Legrand, 1994, p. 275)

---

20. Il faut souligner le rôle déterminant joué par Henri Lafay, devenu conseiller technique au ministère.

21. Circulaire du ministre de la santé publique et de la sécurité sociale et de la secrétaire d'État à l'action sociale et à la réadaptation. Programme d'organisation et d'équipement des départements en matière de lutte contre les maladies et déficiences mentales des enfants et des adolescents.

22. Archives Nationales. 2010094/178 Chemise sur la correspondance entre UNAPEI et MEN 1992-2003.

La réforme des annexes XXIV va donner une impulsion nouvelle à la création de SESSAD comme en témoignent les données statistiques, qui montrent une progression du nombre de places en SESSAD à partir du début des années 1990.

Nombre de places installées SESSAD	3 196	4 875	6 263	7 950	9 735	12794	13466	22835	33 836	43 556
Années	1984	1987	1989	1991	1993	1995	1997	2001	2006	2010

Source : Makdessi, DRESS, 2013, p. 2.

### La création des CLIS en 1991

La création des Classes d'intégration scolaire (CLIS), par une circulaire du Ministère de l'Éducation nationale du 18 novembre 1991<sup>23</sup>, constitue la dernière pièce de l'ensemble de textes qui organise le cadre juridique et réglementaire du partenariat<sup>24</sup>. Les CLIS doivent permettre l'intégration collective d'élèves handicapés avec le soutien d'un service de soins. Mais les CLIS ne sont pas créées *ex nihilo* : elles remplacent les classes de perfectionnement créées en 1909. Destinées aux « débilés légers », ces classes ont vu leur légitimité contestée à mesure des remises en cause de la catégorie de débilité (Dorison, 2006). Elles demeurent nombreuses en 1991 et accueillent massivement des élèves rencontrant de graves difficultés scolaires.

L'utilisation des postes d'enseignants de classes de perfectionnement pour l'ouverture de CLIS, en partenariat avec des services de soins, supposait un changement structurel au sein des écoles primaires : le maintien dans les classes ordinaires des élèves antérieurement orientés en classes de perfectionnement, ce qui avait pour condition une volonté politique au niveau des circonscriptions. Le rapport de l'Inspection générale en 1995 (Gossot, 1995) soulignera fortement le fait que bien des CLIS ne sont que des classes de perfectionnement dont seul le nom a changé. En 2003, les données fournies par l'Éducation Nationale au député Yvan Lachaud dénombrent encore 380 classes de perfectionnement (3975 élèves)<sup>25</sup>.

23. Circulaire n° 91-304 du 18 novembre 1991.

24. La consultation des archives de la Direction des Affaires sociales montre que la création des CLIS relève d'une décision de l'Éducation nationale sans discussion avec les affaires sociales. AN 19940293/11.

25. AN 20120094/181. Documents fournis par le ministère de l'Éducation Nationale au député Yvan Lachaud.

## LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PARTENARIAT

La mise en place du cadre réglementaire du partenariat entre Éducation nationale et établissements spécialisés est achevée au début des années quatre-vingt-dix. Cependant au tournant des années 2000, le constat partagé par les responsables des deux ministères chargés d'évaluer la mise en œuvre des politiques est celui d'un développement insuffisant du partenariat. Le rapport conjoint des inspections générales des affaires sociales et de l'Éducation nationale (Naves P *et al.*, 1999) insiste sur le constat des fortes disparités géographiques liées aux écarts dans les engagements des différents acteurs dans la mise en œuvre des politiques. Deux types d'obstacles peuvent être repérés, que les rapports des inspections générales mentionnent plus ou moins explicitement.

En premier lieu des obstacles « culturels ». Du côté de l'Éducation nationale, le principe de la séparation a structuré l'organisation de l'enseignement depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle : séparation des ordres primaire et secondaire, séparation en filières lors de la réforme de 1959, classes spéciales... Il marque profondément les cultures professionnelles. Du côté des établissements, la méfiance vis-à-vis de la forme scolaire et par extension de l'école a longtemps dominé chez les psychiatres et les éducateurs. (Fablet 2000 ; Chauvière, Fablet 2001 ; Lesain-Delabarre J.-M. 2001). Pour les personnels des établissements spécialisés, le développement de l'intégration scolaire signifie aussi une baisse du nombre de places ouvertes dans l'établissement, c'est-à-dire une baisse du budget, qu'il faut compenser soit par l'accueil d'un autre type de public soit par l'ouverture de SESSAD. Dans les deux cas, cela implique une reconversion des personnels. Or, le secteur est extrêmement fractionné quant à la taille des associations et au nombre d'établissements qu'elles gèrent. Les associations n'ont donc pas des moyens identiques pour envisager des redéploiements.

Quant au second type d'obstacles, il est lié aux modes d'organisation du secteur et de la tutelle. Les établissements disposent d'une forte autonomie. Beaucoup d'associations sont regroupées en fédérations qui prennent des positions au niveau national, mais le conseil d'administration d'une association gestionnaire, même adhérente à cette fédération, n'est pas tenu par les positions de la fédération. De plus, les autorités de tutelle qui financent les établissements ont essentiellement un rôle de contrôle et non d'incitation contraignante à des choix d'évolution. La non-planification de l'implantation des établissements est très révélatrice de cette absence de contraintes de la part d'instances étatiques. La sécurité sociale assurant le financement des établissements, c'est au préfet, de prendre la décision d'agrément, après avis de la CRISMIS (Commission

régionale des institutions sociales et médico-sociales). Mais la CRISMS est une instance régionale or, depuis les lois de décentralisation<sup>26</sup>, c'est au département d'établir un schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux. Les conséquences à long terme de la faiblesse de la planification sont les fortes disparités dans les taux d'équipement qu'on constate encore en 2015 (Bouquet-Ysos C. *et al.*, 2011). Lors de la réforme des annexes XXIV en 1989, l'État prévoit l'obligation pour tous les établissements de présenter devant les CRISMS les projets d'établissements en vue de la vérification de leur conformité. Cette obligation provoque de fortes craintes dans de nombreux établissements (Wahl 1990, p. 4), elle sera finalement abandonnée<sup>27</sup>. Il faut souligner, par contre le rôle incitateur des CREA (Centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptée)<sup>28</sup> par la réalisation d'enquêtes et de journées d'études (Zucman, 1993), mais les CREA n'ont qu'un rôle de conseil.

## CONCLUSION

Pour la période 1975-2000, les témoignages publiés dans les revues des associations, confirmés par des entretiens avec des acteurs<sup>29</sup>, font régulièrement état de l'importance des engagements personnels dans la réalisation de partenariats entre établissements spécialisés et Éducation nationale. Ces engagements personnels utilisent les possibilités offertes par le cadre réglementaire construit de 1975 à 1991, mais ils donnent aux expériences de partenariat, qui commencent dès le début des années quatre-vingt, un caractère militant alors même qu'elles sont le fait de professionnels. En effet, les préconisations politiques au partenariat sont traduites dans un cadre juridique et réglementaire mais les difficultés de la mise en œuvre tiennent à ce que d'une part beaucoup de professionnels des deux secteurs restent attachés aux anciennes séparations et d'autre part les conditions structurelles de fonctionnement du secteur médico-social rendent, de fait, ce cadre faiblement contraignant. Cette faiblesse de la tutelle étatique sur les établissements est liée à la spécificité de la situation française où ce sont des associations notamment de parents d'enfants handicapés qui ont eu l'initiative de la création d'établissements. Dans les années 2000, les transforma-

26. Lois du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986.

27. AN 20020148 article 2.

28. Les CREA sont les héritiers des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence les ARSEA créées en 1943. Le rôle des CREA a été progressivement réduit (Gardet M., Villbrod A., 2004), à un rôle d'expertise et de conseil.

29. Voir les témoignages sur le site Intégration scolaire et partenariat <http://scolaritepartenariat.chezalice.fr/>, consulté le 8 juin 2015.

tions légales de l'organisation du secteur vont au contraire renforcer le pouvoir de contrôle de l'État.

Le processus de révision de la loi de 1975 aboutit au vote de loi du 11 février 2005. Cette loi impose la scolarisation des jeunes handicapés qui peut être mise en œuvre dans les établissements ordinaires ou à défaut dans les établissements spécialisés. Ni la loi de 2005 ni les décrets d'application ne préconisent en effet une disparition du secteur des établissements spécialisés alors qu'au niveau européen, existe, au contraire, une exhortation plus radicale de « désinstitutionnalisation », qui se traduit dans la recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe de 2010<sup>30</sup>.

L'injonction à la collaboration entre l'Éducation nationale et les établissements spécialisés est profondément renforcée du fait de l'obligation de scolarisation inscrite dans la loi de 2005. Un des enjeux de la mise en œuvre de cette loi est certainement de « professionnaliser » le partenariat en en faisant une procédure ordinaire et non plus le résultat d'initiatives militantes.

**Catherine Dorison**

*Laboratoire école, mutations, apprentissages (ÉMA – ÉA 4507)  
Université de Cergy-Pontoise*

### **Bibliographie**

- Barral C., Paterson F., Stiker H.-J., Chauvière M. (dir.). (2000). *L'institution du handicap, le rôle des associations*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Bouquet-Ysos C., Peintre C., Barreyre J.-Y. (2011). Disparités des équipements pour enfants handicapés et « flux migratoires » en France métropolitaine. *Solidarité Santé*, n° 20. <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/article201120.pdf> consulté le 8 juin 2015.
- Bloch-Laine F. (1967). *Étude du problème de l'inadaptation des personnes handicapées. Rapport d'ensemble sur le problème de l'inadaptation*. Paris : La Documentation française.
- Chauvière M. (2009, 1980). *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy, suivi de l'efficace des années quarante*. Paris : L'Harmattan.
- Chauvière M., Fablet D. (2001). L'instituteur et l'éducateur spécialisés. D'une différenciation historique à une collaboration difficile. *Revue française de Pédagogie*, n° 134, janvier-mars, p. 71-85.
- Chauvière M., Plaisance E. (2003). L'éducation spécialisée contre l'éducation scolaire ? Entre dynamiques formelles et enjeux cognitifs, in G. Chatelma, G. Pelgrims (éds). *Éducation et enseignement spécialisés : ruptures et intégrations*. Louvain-la neuve : De Boeck.
- Dorison C. (2006). Éthique et identité collective d'un groupe professionnel. Les rééducateurs de l'Éducation nationale (1960-1990). *Recherche et Formation*, n° 52, p. 43-54.

---

30. Recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe. CM/Rec.2 du 3 février 2010 relative à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité.

- Fablet D. (2000). Une comparaison des modes de professionnalisation, *in* M. Chauvière, E. Plaisance (dir.). *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?* Paris : Presses universitaires de France.
- Gardet M., Vilbrod A. (2004). Une décentralisation avant la lettre ? Les coordinations pour l'enfance et l'adolescence inadaptées. Le cas breton 1944-1984. *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- Gossot B. (1995). *Les Classes d'intégration scolaire : examen de quelques situations départementales*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Insertion professionnelle
- Guyot P. (2000). Le rôle des grandes associations de personnes handicapées dans l'élaboration de la loi d'orientation de 1975. *In* C. Barral, *op. cit.*
- Guyot P. (2009). Le groupe des 21 et la plateforme commune de propositions, un consensus associatif de circonstance. *Bulletin d'information du CREAI de Bourgogne*.
- Legrand P. (1994). *Le secteur médico-social*. Paris : Berger- Levrault.
- Lesain-Delabarre J.-M. (2001). L'intégration scolaire en France : une dynamique paradoxale. *Revue française de pédagogie*, volume 134, p. 47-58.
- Makdessi Y. (2013). L'accueil des enfants handicapés dans les établissements et services médico-sociaux en 2010, *Études et résultats*, DRESS, n° 832.
- Naves P, Gaüzere M., Trouvé C., Gossot B., Mollo C. (1999). *Rapport sur l'accès à l'enseignement des enfants et adolescents handicapés*. Paris : Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'Éducation nationale.
- Plaisance E. (2000). Deux associations dans leur rapport à l'État au début des années soixante : l'APAJAH et l'UNAPEI. *In* C. Barral, *op. cit.*
- Questiaux N. (1982). Discours du 29 janvier 1982. *Bulletin de l'APAJH*, n° 72, p. 14-17.
- Roca J. (1992). *De la ségrégation à l'intégration. L'éducation des enfants inadaptés de 1909 à 1975*. Vanves : Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations (CTNERHI).
- Wahl B. Interview de Bernadette Wahl, présidente de l'UNAPEI. *Cahiers de l'éducation*, publication de l'UNAPEI, n° 2 janvier-mars 1990, p. 3-6.
- Zucman E. (1993). *La mise en œuvre des nouvelles annexes 24 et les CREAI*. Rapport de synthèse. Lille : ANCREAI, p. 11-40.