

N° 250

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 janvier 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien,

Par Mme Anne VENTALON,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, président ; MM. Jérémy Bacchi, Max Brisson, Yan Chantrel, Mme Laure Darcos, MM. Bernard Fialaire, Jacques Gersperrin, Martin Lévrier, Mmes Monique de Marco, Marie-Pierre Monier, M. Michel Savin, vice-présidents ; Mmes Colombe Brossel, Else Joseph, M. Pierre-Antoine Levi, Mme Anne Ventalon, secrétaires ; Mmes Catherine Belrhiti, Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, M. Christian Bruyen, Mmes Samantha Cazebonne, Karine Daniel, Sabine Drexler, M. Aymeric Durox, Mmes Agnès Evren, Laurence Garnier, Annick Girardin, Béatrice Gosselin, MM. Jean Hingray, Patrick Kanner, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Mme Sonia de La Provôté, MM. Gérard Lahellec, Ahmed Laouedj, Michel Laugier, Jean-Jacques Lozach, Mmes Pauline Martin, Catherine Morin-Desailly, Mathilde Ollivier, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-Gérard Paumier, Stéphane Piednoir, Bruno Retailleau, Mme Sylvie Robert, MM. David Ros, Pierre-Jean Verzelen, Cédric Vial, Adel Ziane.

Voir les numéros :

Sénat : 840 (2022-2023) et 251 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT DEPUIS 2005 POUR RENFORCER LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP	7
A. UNE SCOLARISATION CROISSANTE DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP....	7
B. LA DIFFICILE ÉVALUATION DU NOMBRE D'ESH DISPOSANT D'UN ACCOMPAGNEMENT HUMAIN SUR LE TEMPS MÉRIDIEEN.....	7
II. UNE DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DE 2020 À L'ORIGINE D'UNE PÉRIODE D'INCERTITUDES ET DE FORTES INTERROGATIONS	8
III. LA MISE À DISPOSITION DES AESH PAR L'ÉTAT : UN DISPOSITIF QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AU BESOIN DES COMMUNES.....	10
IV. AU NOM DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, TRANSFÉRER À L'ÉTAT LA PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DES AESH INTERVENANT SUR LE TEMPS MÉRIDIEEN .	10
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	23
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	25
LA LOI EN CONSTRUCTION	27

AVANT-PROPOS

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication **a adopté sans modification la proposition de loi, déposée par Cédric Vial**, visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien.

La décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020 estimant que la compétence de l'État se limite à la prise en charge des situations de handicap sur le temps scolaire a conduit à **une remise en cause des pratiques dans l'accompagnement des élèves concernés sur le temps de restauration scolaire. Elle a suscité de nombreuses incertitudes pour ceux-ci, leurs familles ainsi que les collectivités territoriales.**

La proposition de loi, en élargissant au temps méridien la compétence de l'État dans l'accompagnement des élèves en situation de handicap, répond à **un besoin de solidarité nationale vis-à-vis de ces familles au nom de l'intérêt de l'enfant handicapé et de la continuité de sa prise en charge.** Elle met également fin à des inégalités de situation qui pèsent sur les élèves handicapés ayant besoin d'une aide sur le temps méridien, en fonction de l'établissement scolaire qu'ils fréquentent et des capacités de celui-ci ou de la collectivité territoriale à supporter cette charge financière et administrative.

I. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT DEPUIS 2005 POUR RENFORCER LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

A. UNE SCOLARISATION CROISSANTE DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a consacré le droit pour chaque enfant présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé à une **scolarisation en milieu ordinaire**, au plus près de son domicile, avec **un parcours continu et adapté**. Ce droit a été conforté huit ans plus tard par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui a inscrit à l'article L. 111-1 du code de l'éducation le **principe d'inclusion scolaire**.

Depuis 2006, le nombre d'élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire a quadruplé, passant de 118 000 à 478 000 élèves à la rentrée 2023.

Évolution des effectifs d'élèves en situation de handicap (ESH) entre 2017 et 2022

(source : ministère de l'éducation nationale)

	Rentrée 2017	Rentrée 2018	Rentrée 2019	Rentrée 2020	Rentrée 2021	Rentrée 2022	Évolution R2017-R2022	
							en effectifs	en %
ESH 1 ^{er} degré	181 158	185 574	194 494	200 421	212 441	222 547	41 389	22,80 %
dont effectifs d'ULIS	50 652	51 125	52 468	53 056	53 425	53 816		
ESH 2 nd degré	140 318	152 232	166 680	183 620	196 968	213 538	73 220	52,20 %
dont effectifs d'ULIS	41 873	44 891	48 370	52 930	55 285	57 026		
Total ESH	321 476	337 806	361 174	384 041	409 409	436 085	114 609	35,70 %

Cette augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap s'est accompagnée d'une forte hausse du nombre de leurs accompagnants (AESH). Le nombre est passé de près de 53 400 ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) en 2017 à 86 500 ETPT en 2023. 4 800 postes supplémentaires devraient être créés à la rentrée 2024, s'ajoutant aux deux précédentes hausses de 4 000 postes aux rentrées 2022 et 2023.

B. LA DIFFICILE ÉVALUATION DU NOMBRE D'ESH DISPOSANT D'UN ACCOMPAGNEMENT HUMAIN SUR LE TEMPS MÉRIDIDIEN

La rapporteure a constaté **une absence de données précises** du nombre d'ESH bénéficiant d'un accompagnement humain sur la pause

méridienne, chaque acteur concerné (collectivités territoriales, maisons départementales des personnes handicapées, éducation nationale) se renvoyant la balle.

Seul un sondage de 2021, réalisé par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), existe : **6,1 %** des élèves en situation de handicap bénéficiant d'un AESH¹ sur le temps scolaire disposaient également d'une organisation spécifique sur le temps périscolaire, soit environ 13 200 élèves. En prenant en compte l'augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés depuis 2021, la DGESCO estime à environ 20 000 à 25 000 élèves qui pourraient avoir besoin d'un accompagnement humain sur le temps périscolaire.

Cette estimation reste néanmoins très fragile, comme le soulignent les services du ministère de l'éducation nationale. Il s'agit d'une extrapolation, actualisée mathématiquement afin de tenir compte de l'augmentation depuis la réalisation de ce sondage du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés. Par ailleurs, un certain nombre de MDPH limite aujourd'hui leurs notifications au strict temps scolaire, à l'exclusion du temps périscolaire. Enfin, l'existence d'un service organisé par l'État entraînerait une modification du comportement des familles et des MDPH avec une hausse prévisible des demandes de prise en charge.

II. UNE DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DE 2020 À L'ORIGINE D'UNE PÉRIODE D'INCERTITUDES ET DE FORTES INTERROGATIONS

En novembre 2020², le Conseil d'État a jugé que la compétence de l'État se limite à la prise en charge des situations de handicap **sur le seul temps scolaire**. La responsabilité de l'organisation du **temps de restauration scolaire ou des activités complémentaires aux activités d'enseignement et de formation incombe par conséquent aux collectivités territoriales**.

Cette décision du Conseil d'État a constitué un tournant dans l'accompagnement des élèves handicapés sur le temps méridien, à **rebours de la pratique qui existait jusque-là**. Elle a ouvert une période de questionnements et eu des conséquences importantes.

Les **AESH** ont ainsi vu leur emploi du temps réorganisé au sein des pôles inclusifs d'accompagnement localisés, le temps périscolaire n'étant plus décompté. Pour ceux recrutés par la commune pour les temps périscolaires en complément du temps scolaire, la dualité d'employeurs a entraîné dans certains cas **une dégradation de leurs conditions de travail**, le rectorat et la collectivité territoriale estimant l'un et l'autre que le temps de pause, pourtant obligatoire, incombe à l'autre employeur.

¹ Environ 2/3 des élèves en situation de handicap bénéficient d'un accompagnement humain.

² Conseil d'État, décision n° 422248 du 20 novembre 2020.

Quant aux **communes**, elles ont dû assumer **une charge financière supplémentaire, dans un contexte budgétaire contraint**. Selon Delphine Labails, maire de Périgueux et co-présidente de la commission éducation de l'Association des maires de France, en fonction des relations entre les DASEN et les communes, l'arrêt de cette prise en charge par l'État a été brutal ou fait l'objet d'un accompagnement de la collectivité locale.

Enfin, certains **élèves** en situation de handicap sont sans accompagnement sur le temps méridien malgré des besoins en ce sens.

Signe des conséquences lourdes de cette décision du Conseil d'État, les services de l'éducation nationale ont eu pour consigne de ne pas remettre en cause les situations existantes afin d'éviter une mise en difficulté des élèves alors accompagnés pendant la pause méridienne.

Plus largement, cette décision **entraîne des différences de traitement** pour les élèves entre :

- **ceux scolarisés dans le premier et le second degrés**. Béatrice Annereau, conseillère régionale spéciale au handicap, auprès de la présidente de région Pays de la Loire, a confirmé à la rapporteure le maintien, par le rectorat, de la prise en charge des lycéens en situation de handicap sur le temps périscolaire. À l'exception d'une, toutes les régions sont actuellement dans « une position d'attente » et **estiment ne pas avoir à se substituer à l'État** dans la prise en charge des lycéens handicapés pendant la pause méridienne ;

- **ceux scolarisés dans les écoles publiques et ceux scolarisés dans les établissements privés sous contrat**. En effet, il revient aux établissements privés sous contrat de trouver les financements nécessaires. **Les fonds perçus au titre du forfait scolaire ne peuvent pas servir à couvrir des dépenses qui interviennent sur le temps périscolaire**. Ces établissements se trouvent confrontés à un choix : augmenter les tarifs de cantine pour l'ensemble des élèves ou faire porter cette charge financière directement sur les familles concernées.

La rapporteure a été alertée sur le cas des **classes ULIS** (unité locale d'inclusion scolaire), accueillant dans le premier degré près d'un quart des élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire. Les élèves concernés peuvent être affectés par l'éducation nationale dans un établissement scolaire situé dans une autre commune que celle où ils habitent. Certains maires, au motif qu'ils n'ont pas donné leur accord à cette scolarisation en dehors de la commune de résidence, **refusent de prendre en charge l'accompagnement humain sur le temps périscolaire, notamment méridien**. Cette situation est source de tensions entre les élus. **Des communes refusent désormais la création d'une classe ULIS dans leurs écoles en raison du reste à charge financier qu'elle entraîne.**

III. LA MISE À DISPOSITION DES AESH PAR L'ÉTAT : UN DISPOSITIF QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AU BESOIN DES COMMUNES

Le courrier du 4 janvier 2023 du directeur de cabinet du ministre aux recteurs souligne qu'il appartient à l'État « *de déterminer avec la collectivité territoriale qui organise [le service de restauration scolaire ou les activités complémentaires aux activités d'enseignement et périscolaires] comment un AESH peut intervenir auprès de l'enfant durant le temps scolaire et durant ce service et ces activités, de façon à assurer, dans l'intérêt de l'enfant, la continuité de l'aide qui lui est apportée* ».

Il rappelle les trois options pouvant être envisagées pour l'organisation de la prise en charge des élèves en situation de handicap :

- la mise à disposition par l'éducation nationale des AESH volontaires aux collectivités territoriales, sur le fondement de l'article L. 916-2 du code de l'éducation, à travers une convention tripartite entre le rectorat, la collectivité territoriale et l'AESH concerné ;

- le recrutement direct d'AESH par la collectivité territoriale pour les heures d'activités périscolaires ;

- le recrutement d'AESH en commun par l'État et par la collectivité territoriale sur le fondement de l'article L. 917-1 du code de l'éducation.

Si la mise à disposition représente un progrès, elle reste néanmoins difficile à mettre en place pour les collectivités territoriales. **Comme il n'existe pas de convention-type harmonisée, cet outil juridique reste source de complexités administratives**, notamment pour les petites communes. En Ardèche, la procédure de conventionnement a été mise en place début décembre 2023. À ce stade, 5 communes sur 335 sont entrées dans la démarche ou vont le faire.

Par ailleurs, il a été indiqué à la rapporteure qu'au moins une académie applique **des frais de gestion de 5 %**.

Enfin, la mise à disposition ne règle pas pour les communes ainsi que pour l'enseignement privé sous contrat la question du coût de la prise en charge du temps méridien.

IV. AU NOM DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE, TRANSFÉRER À L'ÉTAT LA PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DES AESH INTERVENANT SUR LE TEMPS MÉRIDIDIEN

La proposition de loi vise à transférer à l'État la prise en charge financière des AESH intervenant sur le temps méridien.

L'article 1^{er} du texte modifie la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et inclut parmi celles relevant de l'État la rémunération des personnels affectés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap sur le temps scolaire et sur le temps de pause méridienne.

L'article 2 tire les conséquences du précédent article et précise dans l'article du code de l'éducation relatif aux AESH que ceux-ci sont rémunérés par l'État lorsqu'ils interviennent sur le temps scolaire et sur le temps de pause méridienne.

La commission partage l'objectif de cette proposition de loi, dans l'intérêt de l'enfant en situation de handicap et afin d'assurer la continuité de sa prise en charge tout au long de la journée. Au nom de la solidarité nationale, et pour réduire les inégalités de situation entre des élèves présentant un besoin d'accompagnement comparable, la commission estime ce **transfert de compétences** nécessaire. Elle note d'ailleurs que ce texte reprend la recommandation n° 10 du rapport d'information de la commission sur « *les modalités de gestion des AESH, pour une école inclusive* »¹.

Ce texte devra s'accompagner d'une formation complémentaire des AESH axée sur les gestes du quotidien dans le cadre de **l'évolution de leur métier**.

Plus généralement, la commission souligne **l'urgence d'une réforme systémique et concertée de l'école inclusive, aujourd'hui au bord de la rupture**. L'inclusion des élèves en situation de handicap ne peut reposer uniquement sur l'accompagnement humain, mais **doit remettre l'accessibilité physique, matérielle et pédagogique au cœur de ses priorités**.

*

* *

<p>La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté la proposition de loi sans modification.</p>
--

¹ [*Rapport d'information n° 568*](#) (2022-2023) M. Cédric Vial au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur les modalités de gestion des AESH, pour une école inclusive.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 17 JANVIER 2024

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi de notre collègue Cédric Vial visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien.

Mme Anne Ventalon, rapporteure. – Cette proposition de loi, que j'ai l'honneur de rapporter, découle de l'une des recommandations du rapport de son auteur, Cédric Vial, intitulé *Modalités de gestion des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), pour une école inclusive*.

Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés est en constante augmentation : il a quadruplé depuis 2006, atteignant 478 000 à la rentrée 2023. Il faut saluer cette évolution, même si une réforme de l'école inclusive s'impose.

Les auditions que j'ai menées ont toutefois révélé l'absence de données fiables sur le nombre d'enfants nécessitant un accompagnement humain sur le temps méridien. Ni les associations de collectivités locales, ni l'association des directeurs des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), en charge des notifications, ni l'éducation nationale ne disposent en effet de chiffres précis. Un ordre de grandeur, seulement, provient de la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco), laquelle a insisté sur sa fragilité. Sur la base d'un sondage réalisé en 2021, elle chiffrait à plus ou moins 13 200 le nombre d'élèves bénéficiant d'un accompagnement sur le temps périscolaire. En appliquant une règle de trois afin de prendre en compte l'augmentation du nombre d'élèves handicapés scolarisés, elle estime donc que 20 000 à 25 000 élèves pourraient avoir besoin d'un accompagnement humain sur le temps périscolaire en 2023.

Comme les services du ministère de l'éducation nationale me l'ont indiqué, il s'agirait sans doute d'une fourchette basse si ce texte entre en vigueur : l'existence d'un service organisé par l'État entraînerait mécaniquement une hausse des demandes et des prescriptions. Actuellement, en effet, des familles n'osent pas le demander, et, dans certains départements, les MDPH excluent le temps périscolaire de leurs recommandations.

Ce travail de recensement, bien qu'approximatif, me semble néanmoins important pour mesurer les attentes de nos concitoyens ; il permet en outre un premier chiffrage du dispositif proposé : le ministère

estime « à la louche » à 31 millions d'euros le coût pour l'État d'un transfert de compétences de la prise en charge des AESH sur la pause méridienne, un montant à placer en regard des sommes consacrées à l'école inclusive - 4,5 milliards d'euros en 2024 - dont il ne représenterait que 0,7 %.

Cette proposition de loi trouve son origine dans la décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020, lequel a jugé que la compétence de l'État était restreinte à la prise en charge des situations de handicap sur la seule période scolaire, les temps périscolaires, incluant la cantine, relevant de la responsabilité des collectivités territoriales. Cette décision a constitué un tournant dans la prise en charge financière et administrative des AESH sur le temps méridien, à rebours d'une pratique qui prévalait jusqu'alors.

Les conséquences de cette évolution ont été nombreuses : les AESH ont vu leurs emplois du temps réorganisés, ne pouvant plus travailler pour l'éducation nationale sur le temps périscolaire. Pour celles - les AESH étant principalement des femmes - qui ont fait le choix de poursuivre l'accompagnement de leur élève sur le temps de la cantine, les conditions de travail se sont dégradées : elles se sont retrouvées avec deux employeurs - l'État pour le temps scolaire et la commune pour le temps périscolaire -, enchaînant les heures sans pouvoir bénéficier d'une pause réglementaire de vingt minutes à midi, ou sans prise en compte des temps de trajet lorsqu'elles sont affectées dans un autre établissement l'après-midi.

Les communes ont dû, quant à elles, assumer une charge financière supplémentaire, dans un contexte budgétaire contraint. Par ailleurs, comme me l'a indiqué le représentant de l'Association des maires ruraux de France (Amrf), les communes n'exerçant traditionnellement pas de compétence en matière de handicap, elles peuvent rencontrer des difficultés pour identifier la bonne personne à recruter.

Enfin, certains élèves en situation de handicap se sont retrouvés sans accompagnement sur le temps méridien, malgré des recommandations inverses de la MDPH. Les services de l'éducation nationale ont d'ailleurs reçu pour consigne de ne pas remettre en cause les situations existantes afin d'éviter de mettre en difficulté des élèves qui bénéficiaient jusque-là d'un accompagnement pris en charge par l'État à la cantine.

Plus largement, cette décision provoque des différences de traitement entre les élèves scolarisés dans le premier degré - où la prise en charge sur le temps méridien dépend de la commune - et dans le second. Il m'a ainsi été confirmé que l'État continue de prendre en charge les AESH sur le temps méridien en ce qui concerne les lycéens. Toutes les régions, hormis une, ont adopté une position d'attente et estiment ne pas devoir se substituer à l'État en la matière.

Les élèves handicapés scolarisés dans des établissements privés sous contrat peuvent également se trouver en difficulté : le forfait scolaire ne permet pas de couvrir les dépenses qui interviennent sur le temps

périscolaire. Pour reprendre les mots du secrétaire général de l'enseignement catholique, que j'ai auditionné : il « bricole ». Ces établissements font appel à des volontaires - des parents, des grands-parents, ou des enseignants retraités. Dans certains cas, des AESH sont présents sans refacturation par le rectorat et chacun fait comme si cela était possible. Reste une question, passée sous silence, concernant la responsabilité en cas d'accident du travail. Certains élèves ont également été retirés de l'établissement par leurs parents en raison de l'absence de solution.

Je souhaite évoquer brièvement la situation des « unités localisées pour l'inclusion scolaire » (Ulis). Les élèves concernés sont affectés dans ces classes par l'éducation nationale, et l'école qui les accueille peut être située dans une commune autre que leur commune de résidence. Or certains maires, considérant qu'ils n'ont pas donné leur accord à une scolarisation en dehors de la commune, refusent de payer la prise en charge de l'AESH sur le temps périscolaire. Cela crée des tensions entre les élus et induit un surcoût important pour la commune qui dispose d'une classe Ulis, au point que certains maires s'opposent aujourd'hui à l'ouverture d'une telle classe dans leurs écoles, ce qui participe aux remises en cause de l'école inclusive qui se font entendre de plus en plus.

Face aux nombreuses interrogations des communes, le directeur de cabinet de l'ancien ministre de l'éducation nationale a adressé une note aux recteurs le 4 janvier 2023, rappelant les trois modalités possibles pour l'organisation de la prise en charge des élèves handicapés pendant la pause méridienne : le recrutement direct par la collectivité territoriale, le recrutement en commun et la mise à disposition par l'éducation nationale d'AESH volontaires aux collectivités territoriales. Cette troisième option doit être privilégiée, avec l'accord de la collectivité territoriale.

Cette circulaire a un an, quel premier bilan peut-on en tirer ? La mise à disposition représente un progrès, notamment pour les AESH, mais reste néanmoins difficile à utiliser pour les communes, car il n'existe pas de convention type harmonisée. Cette procédure repose sur une convention tripartite entre le rectorat, la commune et l'AESH et constitue donc un outil juridique complexe, notamment pour les petites communes. Dans mon département de l'Ardèche, la procédure de conventionnement se met lentement en place depuis début décembre. Actuellement, cinq communes sur les 335 du département sont entrées dans ce dispositif ou ont prévu de le faire. Il m'a également été indiqué qu'une académie au moins d'État - Bordeaux - exigeait des frais de gestion de 5 % de la part des collectivités dans le cadre de la mise à disposition. Enfin, et de manière générale, le conventionnement ne règle pas la question du coût, pour les communes comme pour les établissements privés sous contrat.

Cette proposition de loi vise donc à transférer à l'État la prise en charge des AESH intervenant sur le temps méridien ; elle modifie ainsi la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Je partage cet objectif, dans l'intérêt de l'élève en situation de handicap, afin d'assurer la continuité de sa prise en charge. Il s'agit également de réduire les inégalités de situation entre des enfants aux besoins comparables et d'apporter une réponse aux établissements sous contrat. L'accompagnement est trop aléatoire, d'autant que le rapport d'information de Cédric Vial a attiré notre attention sur le non-recours aux droits en la matière.

Je vous propose donc d'adopter cette proposition de loi sans modification.

Ces dispositions doivent, en revanche, s'accompagner d'une formation complémentaire pour les AESH, axée sur les gestes du quotidien, laquelle relève du domaine réglementaire.

Enfin, ce texte ne répond qu'à une partie de la problématique de l'école inclusive, qu'il est nécessaire de repenser dans son ensemble. Il y a urgence, car le système est au bord de la rupture. L'étude sur le climat scolaire dans le premier degré publiée par l'Autonome de solidarité laïque en décembre dernier met ainsi en avant les difficultés rencontrées par les personnels de l'éducation nationale dans la mise en œuvre de l'école inclusive, ainsi que leur désarroi, qui peut aller, pour certains d'entre eux, jusqu'à son rejet. Cédric Vial soulignait dans son rapport la nécessité de remettre l'accessibilité physique, matérielle et pédagogique au cœur des priorités de l'école inclusive et ne pas se reposer uniquement sur l'accompagnement humain, lequel montre ses limites. Une réflexion sur l'école inclusive doit donc être menée avec l'ensemble des acteurs et j'insiste à ce titre sur la nécessité d'une véritable concertation. Comme Jacques Groperrin et beaucoup d'entre vous l'avaient souligné en novembre dernier, celle-ci ne saurait se tenir à l'occasion du débat budgétaire. Peut-être en aurons-nous l'occasion cette année, puisque la transformation des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial) en pôles d'appui à la scolarité (PAS), souhaitée par le Gouvernement, n'a pas abouti, le Conseil constitutionnel ayant censuré l'article en question du projet de loi de finances pour 2024.

Enfin, concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'il comprend les dispositions relatives aux modalités de prise en charge financière et administrative des accompagnants d'élèves en situation de handicap intervenant sur le temps méridien.

Il en est ainsi décidé.

Mme Annick Billon. - Je salue l'initiative de l'auteur de cette proposition de loi, car ce texte est bienvenu ; en outre, les auditions ont été intenses, nombreuses et très intéressantes, j'en remercie la rapporteure.

Tous les acteurs attendent une solution pour clarifier la prise en charge des élèves concernés. Certains d'entre eux relèvent de deux ou trois contrats AESH pour le temps scolaire, le temps périscolaire et la période méridienne. Qu'en est-il, dès lors, de la qualité et de la continuité de l'accompagnement ? En 2018, la cour administrative d'appel de Nantes avait estimé que la prise en charge des AESH incombait à l'État dans les temps scolaire et périscolaire, mais le Conseil d'État a cassé cette décision, emportant des conséquences très importantes. Les solutions trouvées ayant donné lieu à beaucoup de bricolage, cette proposition de loi a le mérite de solidifier et de clarifier des situations très diverses. Ainsi, face à l'absence de prise en charge, des parents doivent embaucher eux-mêmes des intervenants, parfois pour 400 euros par mois, ou sont contraints d'arrêter de travailler. On est bien loin de l'école inclusive ! De plus, ces embauches ne s'accompagnent pas des contrôles que l'éducation nationale réalise pour ses AESH. Nous avons entendu des appels au secours, notamment celui d'une maman qui a créé un collectif pour sensibiliser sur le sujet.

La circulaire du 4 janvier 2023 n'est pas suffisante ; cette proposition de loi est donc attendue. Pour autant, elle ne constitue qu'une étape, certes importante, mais qui en appelle d'autres. L'évaluation des besoins, le fonctionnement des PIAL, la volonté du gouvernement de les transformer en PAS, la formation des AESH, le déficit d'attractivité du métier, sa précarité, les manquements au code du travail rendent nécessaires d'autres réponses.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je vous remercie pour la qualité des auditions très larges qui ont été menées. Par ce texte, Cédric Vial entend mettre en application une des recommandations de la mission d'information sur les AESH qu'il avait menée. Après la loi du 16 décembre 2022 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation, l'engagement de notre assemblée en faveur de l'amélioration des conditions de travail de ces personnels est ainsi confirmé. Ces derniers font en effet vivre l'école inclusive.

Ce texte permet de revenir à l'esprit de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ainsi qu'au paradigme en vigueur jusqu'à la décision du Conseil d'État. Cette dernière a posé des difficultés aux collectivités territoriales, et a donné lieu à des inégalités. La dualité des employeurs a aggravé la situation des AESH, avec des règles différentes et des conditions de travail dégradées. Le sort des jeunes concernés est encore moins satisfaisant. À ce titre, il a été très difficile d'obtenir les données de la Dgesc, alors que ces situations posent de nombreux problèmes.

La note de service de janvier 2023 allait dans la bonne direction, mais n'a rien réglé ; nous rejoignons donc l'objectif de cette proposition de loi.

Pour autant, nous nous devons de relever quelques points d'alerte. Concernant le coût de la mesure, évalué à 33 millions d'euros, avons-nous reçu des gages du Gouvernement quant à sa prise en charge ? Prenons garde à ce que celle-ci ne s'opère pas au détriment d'autres postes. Nous nourrissons quelques regrets, également, quant à la restriction de cette proposition de loi au temps méridien plutôt qu'au temps périscolaire dans son ensemble. Enfin, s'il s'agit bien d'un progrès, nous ne saurions pour autant faire l'économie d'une réflexion plus globale sur l'école inclusive, sur le statut des personnels concernés, deuxième catégorie de personnels de l'éducation nationale en nombre, piliers de l'école inclusive, qui offrent un accompagnement essentiel au personnel enseignant tout en exerçant dans des conditions indignes, sans même de prise en compte du temps de préparation. Ces conditions nuisent à l'attractivité de leurs professions et ces agents ont grand besoin de formation. La censure par le Conseil constitutionnel de l'article du projet de loi de finances mettant en place les PAS doit être, pour le Gouvernement, l'occasion de remettre ses choix en question.

Malgré ces réserves, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera cette proposition de loi.

Mme Laure Darcos. – Je m'associe aux remerciements exprimés par mes collègues.

Les maires se retrouvent en effet dans des situations très contraignantes, emportant des coûts considérables. L'audition de la Dgesc m'a laissée perplexe : il est tout de même extraordinaire que nous ne disposions pas de statistiques sur l'accompagnement des élèves en situation de handicap sur le temps méridien ! L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) devrait peut-être mener elle-même ce travail ?

En auditionnant des familles, nous avons réalisé combien tout cela avait été mis en place dans l'urgence, avec des bouts de ficelle ; les parents se sont trouvés contraints de recruter des personnes en dehors des cadres, sans aucun contrôle. Nous nous sommes battus pour que les AESH obtiennent les mêmes droits que les autres membres de la communauté éducative : des métiers à temps complet et une reconnaissance de l'éducation nationale, qui paie leurs salaires.

Le groupe Les Indépendants – République et Territoires votera cette proposition de loi.

Mme Monique de Marco. – Ce texte était très attendu et nous le saluons ; pour autant, il ne s'agit que d'un point d'étape.

Nous avons également relevé quelques points d'alerte : qu'en est-il du périscolaire avant et après le temps de classe ? Nous avons constaté une disproportion entre les différentes collectivités : certaines d'entre elles ont accordé des avantages en termes de moyens et pas d'autres. D'une manière générale, toutes ont fait face à une énorme difficulté de recrutement, parce

que les missions sont intenses, les conditions de travail difficiles et le taux horaire bas. À ce titre, il me semble que les AESH sont d'abord attachés à une augmentation de ce taux, plus qu'à un allongement de leurs heures de travail.

M. Ahmed Laouedj. – Les AESH jouent un rôle essentiel en matière d'éducation inclusive en permettant aux enfants en situation de handicap de bénéficier d'un accompagnement indispensable à leur intégration. La décision du Conseil d'État a créé de nombreux déséquilibres dans les territoires en faisant peser sur les communes un nouvel effort financier important et de nouvelles contraintes organisationnelles. La prise en charge sur le temps périscolaire est déterminante pour les enfants en situation de handicap, mais sans une prise en charge encadrée et structurée, ces moments peuvent devenir une source d'angoisse et de stress. Dès lors, nous devons nous pencher sur la question de la formation des AESH en insistant sur son renforcement afin qu'aucun accompagnant ne se retrouve face à des situations dramatiques. Comment assurer la continuité de la prise en charge des enfants dans le besoin sans risquer de responsabiliser aveuglément les accompagnants ?

Cette proposition de loi va dans le bon sens et nous la voterons.

M. Gérard Lahellec. – Ce texte est bienvenu, les acteurs du secteur l'attendent, la résolution du problème ne saurait relever du bricolage et de choix aléatoires, qui génèrent des inégalités et des tensions. Pour autant, il a des limites et ne répond qu'à une partie du problème, sans régler, en particulier, la question du statut social des personnels concernés.

Nous le voterons.

M. Cédric Vial, auteur de la proposition de loi. – L'objectif de la mission que j'ai menée était plus large que le sujet de cette proposition de loi, mais la mesure que celle-ci porte en était la disposition législative majeure, le reste des recommandations relevant surtout du domaine réglementaire. Le travail nécessaire sur l'école inclusive est donc plus large, mais pour l'essentiel non législatif.

L'objectif de cette proposition de loi est de régler de manière simple des problèmes complexes qui n'existent que parce que le ministère les a créés. La loi de 2005 fonctionnait bien, la volonté du législateur était claire et tout le monde était d'accord, mais une jurisprudence, à l'origine de laquelle se trouve le ministère de l'éducation nationale, a renversé l'esprit de la loi fixé par le législateur. Cette proposition de loi rétablit donc ce que le législateur a toujours affirmé depuis 2005.

N'oublions pas que nous faisons cela pour le bien-être des enfants en situation de handicap, notamment autistique, pour qui la présence d'un référent principal est importante.

Ce texte a toutefois d'autres objectifs, notamment celui de faciliter la gestion en matière de ressources humaines des AESH et d'améliorer leurs conditions de travail. Enfin, il apporte une réponse à la gestion du temps méridien dans les établissements privés sous contrat, qui sont sans solution, car le forfait scolaire ne leur permet pas d'intervenir sur le temps méridien. La déscolarisation qui en résulte conduit à une surcharge des établissements publics voisins. Il faut le rappeler : l'État continue à payer cette prise en charge pour la plupart des établissements privés alors qu'il y a renoncé pour les établissements publics !

La rapporteure a en outre évoqué les classes Ulis, qui posent une difficulté, car leur coût est à la charge de la commune accueillante. Cette situation emporte un désengagement des communes rurales qui est contre-productif. Nous avons obtenu une circulaire du ministère, mais la Dgesco ne l'applique pas, comme l'indiquent ses propres chiffres. Il ne s'agit donc pas d'une solution acceptable.

Se pose la question du droit : l'accompagnement sur le temps méridien ne relève que d'une préconisation de la MDPH et pas d'une prescription ; il convient d'en faire un droit, ce qui a des conséquences, notamment en termes de coût. Pour autant, un budget de 30 millions d'euros sur 4,8 milliards d'euros au total ne devrait pas être considéré comme une contrainte forte, d'autant qu'il est certainement surestimé.

Vous évoquez le temps périscolaire, et le ministère craint en effet que l'on en vienne ensuite à lui étendre la mesure que porte ce texte. À mon sens, il s'agit pourtant de deux sujets différents : le temps méridien est essentiel à la scolarisation, alors que le temps périscolaire n'était pas prévu par les textes auparavant. Ces deux sujets doivent être séparés.

Pour terminer, je suis stupéfait par la jurisprudence du Conseil d'État, qui me semble inaboutie. Il est choquant que le Conseil d'État ait choisi d'aborder cette question non par le biais de la compétence, mais par celui de la période concernée : l'État n'a pas compétence sur le « temps scolaire », mais bien sur la scolarité. S'il insiste à faire valoir le contraire et à raisonner en termes de temps, alors nous poserons la question du statut des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), qui sont payés par les collectivités territoriales. Le ministère doit donc accepter de revenir à une situation plus simple pour tout le monde et moins coûteuse.

Mme Anne Ventalon, rapporteure. – Je vous remercie de vos propos et je me félicite que nos réflexions convergent. L'école inclusive que nous évoquons dans ce texte est un chantier qui doit se poursuivre.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mardi 19 décembre 2023

Association des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (ADMDPH) : Mme Florence MAGNE, présidente.

Jeudi 21 décembre 2023

Table ronde des représentants de :

- Association des maires ruraux de France (AMRF) : M. Georgio LOISEAU, vice-président en charge du handicap,

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) : Mme Delphine LABAILS, co-présidente de la commission éducation et maire de Périgueux.

- Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) : M. Philippe DELORME, secrétaire général, M. Yann DIRAISON, secrétaire général adjoint en charge du pôle ressources.

Table ronde d'associations de personnes en situation de handicap :

- Fédération nationale des associations au service des élèves présentant une situation de handicap (FNASEPH) : Mme Maria GARCIA, administratrice,

- Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei) : Mme Sonia AHEHEHINNOU, 1^{ère} vice-présidente Unapei, vice-présidente Unapei Nouvelle-Aquitaine,

- Collectif Inclusion scolaire en danger : Mme Claire LAMBERT, fondatrice.

Table ronde des associations de parents d'élèves :

- Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) : M. Philippe PAUTRE, co-président de la FCPE de la Seine-Saint-Denis,

- Association de parents d'élèves de l'enseignement libre : MM. Gilles DEMARQUET, président national, et Christophe ABRAHAM, secrétaire général,

- Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public : Mme Marie-Françoise WITTRANT, administratrice nationale en charge du handicap.

Mardi 9 janvier 2024

- *Conseil régional des Pays de la Loire* : **Mmes Béatrice ANNÉREAU**, conseillère régionale spéciale au handicap auprès de la présidente de la région Pays de la Loire, **Anne-Laure FORGET**, directrice adjointe des lycées, et **Christine du MESNIL du BUISSON**, directrice de projet handicap.

- *Fédération syndicale unitaire (FSU)* : **M. Emmanuel SÉCHET**, secrétaire national, **Mme Sandrine MONIER**, secrétaire nationale de la FSU.

Mercredi 10 janvier 2024

- *Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)* : **M. Nicolas EGLIN**, assesseur de la commission éducation, **Mme Miroslava KACHLER**, coordinatrice.

- *Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)* : **M. Édouard GEFFRAY**, directeur général.

**Proposition de loi n° 840 (2022-2023) visant la prise en charge
par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation
de handicap sur le temps méridien**

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 17 janvier 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives aux modalités de prise en charge financière et administrative des accompagnants d'élèves en situation de handicap intervenant sur le temps méridien.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-840.html>