

...la proposition de loi visant à

RENFORCER LE PARCOURS INCLUSIF DES ENFANTS À BESOINS ÉDUCATIFS PARTICULIERS

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté, le 11 juin 2025, son texte sur la proposition de loi visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers.

On dénombre aujourd'hui plus de 513 000 enfants en situation de handicap scolarisés, un chiffre en très forte augmentation ces dernières années. Si **l'effort constant** du ministère de l'éducation nationale depuis 20 ans doit être souligné, force est de constater qu'il **n'a pas permis de répondre à toutes les attentes** des enfants, de leurs familles et des enseignants. En particulier, le suivi des enfants tout au long de leur scolarité s'apparente à un parcours jalonné d'obstacles du fait d'une accessibilité et d'un accompagnement matériel et humain insuffisants et discontinus et d'un manque de formation des enseignants et des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH).

Ce texte, issu d'une initiative de l'Assemblée nationale, vise initialement à **renforcer le partage d'informations** entre les professionnels médico-sociaux, l'équipe pédagogique, le personnel périscolaire si les besoins de l'élève le rendent nécessaire et les parents de ce dernier afin de garantir la continuité de son suivi tout au long de sa scolarité.

Surtout, à l'initiative du Gouvernement, **il substitue aux pôles inclusifs à l'accompagnement localisés (PIAL)**, qui concernent uniquement les enfants en situation de handicap, **les pôles d'appui à la scolarité (PAS)**. Ces derniers, qui sont au nombre de 100 dans quatre départements préfigurateurs, incluent tous les enfants à besoins éducatifs particuliers. Ils doivent permettre d'apporter une réponse plus rapide aux élèves, à leurs familles et aux équipes pédagogiques et renforcer la coopération entre l'éducation nationale et le secteur médico-social.

La commission a profondément modifié le texte. **Si elle a maintenu la création des PAS, elle a apporté des garanties d'une part, pour éviter tout transfert à l'éducation nationale** de compétences exclusives dans l'identification, la définition de besoins relevant du domaine social ou médical ou dans la mise en œuvre des compensations prévues par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et d'autre part, pour s'assurer d'une **co-participation effective du secteur médico-social à ce dispositif**.

1. L'ÉCOLE INCLUSIVE, EN FORTE PROGRESSION DEPUIS 20 ANS, AUJOURD'HUI À BOUT DE SOUFFLE

A. UNE INCLUSION SCOLAIRE EN FORTE PROGRESSION DEPUIS 20 ANS

La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées de février 2005 reconnaît le droit pour tout enfant à une scolarisation en milieu ordinaire et pose le principe d'un parcours de scolarisation adapté aux besoins de chaque enfant handicapé.

On dénombre aujourd'hui plus de 513 000 enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire.

Cette scolarisation s'est principalement faite en s'appuyant sur un accompagnement humain, *via* les AESH, dont le nombre a très fortement augmenté. Alors que l'on dénombrait en 2017 un peu moins de 43 000 AESH, ils étaient à la rentrée 2024 un peu plus de 134 000. **Les AESH constituent aujourd'hui le deuxième métier de l'éducation nationale.**

Les efforts du ministère de l'éducation nationale ont également porté sur **l'amélioration de la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers**, en développant plusieurs outils pour chercher à apporter une réponse individualisée et adaptée à chacun : programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) pour les élèves risquant de ne pas maîtriser les connaissances et compétences attendues à la fin d'un cycle scolaire ; projet d'accueil individualisé (PAI) pour ceux atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période ; plan d'accompagnement personnalisé (PAP) pour ceux ayant des difficultés scolaires durables du fait de troubles d'apprentissage constatés par un médecin et, le cas échéant, après des bilans psychologiques et paramédicaux.

B. DES CRITIQUES DE PLUS EN PLUS FORTES ENVERS L'ÉCOLE INCLUSIVE

Se pose désormais la question de **la qualité** de l'accompagnement offert aux élèves, aux familles et aux enseignants.



En 2011, 40 % des enseignants du premier degré déclaraient avoir des difficultés fréquentes ou très fréquentes avec des élèves « désignés comme perturbés ou à troubles du comportement ». **Ils étaient 60 % en 2016 et 75 % en 2023¹.**



Les délais de traitement des dossiers par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont ressentis comme très longs par les familles – en moyenne 170 jours au premier trimestre 2023 avec des **disparités territoriales importantes** notamment 250 jours dans le Finistère – auxquels s'ajoutent ensuite les délais d'obtention du matériel pédagogique ou la mise en place d'un accompagnement humain².

Les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL), créés en 2019, n'ont pas répondu aux attentes des élèves, de leurs familles et des enseignants. Alors qu'ils devaient favoriser la coordination des aides humaines, pédagogiques et de formation au plus près des élèves en situation de handicap pour une prise en charge plus rapide et de meilleure qualité, ils sont en définitive devenus uniquement un **outil de gestion de ressources humaines** pour les AESH. Quant à l'association des professionnels de santé et des établissements médico-sociaux, pourtant prévue par la loi, celle-ci n'a été mise en place que dans 20 % des PIAL.

2. UN TEXTE PORTEUR D'UNE RÉFORME MAJEURE DE L'ÉCOLE INCLUSIVE

A. UNE VOLONTÉ DE RENFORCER LE PARTAGE D'INFORMATIONS

L'article 1^{er} de ce texte inscrit dans la loi le livret de parcours inclusif (LPI), créé par décret en septembre 2021. Celui-ci renforce le **partage numérique d'informations** entre les différents acteurs – médico-sociaux, enseignants, parents, équipes périscolaires si la situation le nécessite – afin d'éviter toute rupture dans le suivi de l'élève tout au long de sa scolarité. **Ce livret traduit l'un des engagements de la cinquième conférence nationale du handicap qui s'est déroulée le 11 février 2020.** Son domaine d'intervention est large, puisqu'il inclut tous les élèves à besoins éducatifs particuliers dès la mise en place d'un PPRE. Il concerne également les élèves en situation de handicap, pour lesquels un projet personnalisé de scolarisation (PPS) est élaboré par la MDPH.



Ce livret est en cours de déploiement depuis 3 ans et demi. On en dénombre aujourd'hui plus de 449 000.

Son inscription dans la loi doit permettre de **sécuriser ce dispositif et lever les problèmes d'interopérabilité**, notamment avec les MDPH qui à ce jour ne peuvent pas le renseigner.

¹ École primaire, école pour tous ? Enquête auprès des personnels, évolution 2011-2023, Éric Debarbieux, Benjamin Moignard, pour l'Autonomie de solidarité laïque, octobre 2023.

² L'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, Cour des Comptes, septembre 2024.

B. L'INTRODUCTION DES PÔLES D'APPUI À LA SCOLARITÉ : UNE RÉFORME MAJEURE DE L'ÉCOLE INCLUSIVE

Introduits lors de l'examen en séance par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, les pôles d'appui à la scolarité (PAS) ont vocation à remplacer les PIAL (art. 3 *bis* B).

La mise en place des PAS vise un quadruple objectif :

- **accompagner davantage d'enfants** puisque son périmètre d'action inclut l'ensemble des élèves à besoins éducatifs particuliers – les PIAL étant destinés aux seuls élèves en situation de handicap ;
- apporter des réponses **plus rapidement** aux élèves, à leurs parents et aux équipes pédagogiques par un système de **réponse de premier et second niveaux** et le cas échéant accompagner les familles pour déposer un dossier devant la MDPH ;
- mettre en œuvre les **notifications** des MDPH ;
- **renforcer les relations entre l'éducation nationale et le secteur médico-social** : le ministère de l'éducation nationale indique que chaque PAS sera géré par un **binôme** éducation nationale/médico-social, et proposera des ressources pédagogiques et de formation. Les enseignants pourront également faire appel à des équipes mobiles d'appui médico-social à la scolarisation (EMAS).



Les PAS ont été lancés à la rentrée 2024 dans 4 départements préfigurateurs : l'Aisne, la Côte-d'Or, l'Eure-et-Loir et le Var.

Le Gouvernement veut en déployer 3 000 sur l'ensemble du territoire d'ici 2027.

C. UN RENFORCEMENT DE LA FORMATION DES ENSEIGNANTS ET DES AESH

L'article 3 *bis* C impose aux AESH de suivre une formation dans un délai de deux mois, après leur affectation, mais avant leur prise de poste. Actuellement, de nombreux AESH ne bénéficient de la formation initiale obligatoire de 60 heures **que plusieurs mois après leur recrutement** : dans certaines académies, une unique session annuelle de formation est proposée, alors que des AESH sont recrutés tout au long de l'année en fonction des notifications MDPH reçues.

Quant aux équipes pédagogiques, les **nouveaux enseignants** doivent effectuer un **stage** au sein d'un établissement accueillant au moins un élève en situation de handicap (art. 3 *bis* A). Pour ceux déjà en poste, la **formation continue** inclut la prise en charge des enfants en situation de handicap et les adaptations pédagogiques nécessaires (art. 3).

D. L'OBLIGATION POUR L'ÉTAT D'AFFECTER UN AESH DANS UN DÉLAI D'UN MOIS APRÈS LA NOTIFICATION DE LA MDPH

De nombreux élèves sont confrontés à des **délais importants** pour bénéficier d'un AESH **malgré la notification de la MDPH** le prévoyant. Cela les pénalise dans leur parcours scolaire déjà fragilisé. Aussi, l'article 3 fixe à l'État **un délai maximal d'un mois pour affecter** un AESH à compter de la notification de la MDPH qui ouvre ce droit à une compensation humaine.

Si la commission soutient cet article qui participe à l'amélioration de la scolarisation des élèves en situation de handicap, elle s'interroge toutefois sur son applicabilité.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE RÉÉCRITURE DU TEXTE POUR GARANTIR UN ACCOMPAGNEMENT DE QUALITÉ DES ÉLÈVES À BESOINS ÉDUCATIFS PARTICULIERS OU EN SITUATION DE HANDICAP

A. CLARIFIER LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LE MÉDICO-SOCIAL DANS LA DÉFINITION DES BESOINS DES ÉLÈVES ET LEUR ACCOMPAGNEMENT

La commission regrette que la réforme des pôles d'appui à la scolarité, une fois encore, **se fasse dans la précipitation et sans étude d'impact**, après une première tentative lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.

Malgré les déclarations du ministère de l'éducation nationale affirmant un renforcement de la coopération et de la coordination entre l'éducation nationale et le secteur du médico-social grâce au PAS, la commission note que celle-ci **n'est pas mentionnée dans le texte**. Il en est de même des **binômes** éducation nationale/médico-social qui doivent piloter chaque PAS.

En outre, la commission **veut éviter tout risque de transfert** à l'éducation nationale de l'évaluation des besoins médico-sociaux d'un élève à besoins éducatifs particuliers ou en situation de handicap.

Aussi, la commission a souhaité **explicitier la coparticipation** du secteur médico-social à ces PAS et prévoir **l'intervention d'une personne spécifiquement qualifiée** de ce secteur, pour la définition des besoins de l'élève concerné et la mise en œuvre de solutions et d'adaptations.

Enfin, elle **supprime toute notion de hiérarchie** dans les réponses apportées, les missions de ces PAS ou d'obligation de parcours à étapes, les familles devant rester libres de saisir directement les MDPH, sans devoir d'abord passer par le stade de la réponse de premier niveau.

B. CLARIFIER LES MODALITÉS DE FORMATION DES AESH

La commission a conservé l'obligation d'une formation dispensée aux AESH dans un délai de deux mois après le recrutement. En revanche, elle a supprimé la tenue obligatoire de cette formation **avant leur prise de poste**. Des formations se finissant lors des premières semaines en poste permettent de répondre aux questions des AESH suscitées par les premiers retours d'expérience.

C. PRÉCISER LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES AESH ET DES ENSEIGNANTS À L'ÉVALUATION DES BESOINS DE L'ÉLÈVE DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE MDPH

Si la participation d'un AESH peut dans certains cas être opportune lors de l'évaluation des compétences et besoins d'un élève par l'équipe pluridisciplinaire permettant à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées des MDPH de se prononcer sur les attributions de prestation, de compensation et d'orientation, **rendre celle-ci obligatoire est de nature à rigidifier la procédure** (art. 1^{er} bis).

Aussi, la commission propose que cette participation se fasse **en tant que de besoin**, ou **à la demande** de l'AESH ou de la famille de l'élève. Il lui semble également pertinent d'**ouvrir cette participation optionnelle à l'enseignant** pour présenter les problèmes concrets auxquels est confronté l'élève dans ses apprentissages et de manière générale dans la vie scolaire.

Enfin, la commission a supprimé plusieurs articles ne relevant pas du domaine de la loi comme la définition du contenu précis de la maquette de formation des futurs enseignants (art. 3 bis A) ou encore la possibilité de formations pluricatégorielles et interministérielles (art. 3 octies).

**La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport
a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



EN SÉANCE

Jeudi 19 juin 2025, le Sénat a adopté la proposition de loi visant à *renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers* par 227 voix pour.

En séance, celle-ci a été complétée par des échanges d'informations renforcés entre les MDPH et les PAS et par une meilleure organisation de la prise de postes des AESH ainsi que de leur formation, au service d'un meilleur accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers, notamment en situation de handicap.

Une **commission mixte paritaire** sera prochainement réunie sur ce texte.



LA SUITE DE LA NAVETTE

La commission mixte paritaire du 1^{er} juillet 2025 n'est pas parvenue à un accord sur cette proposition de loi.

L'Assemblée nationale a été saisie pour une **nouvelle lecture**.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(*Union Centriste*)



Catherine Belrhiti

Rapporteure
Sénatrice de la Moselle
(*Les Républicains*)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23



[Consulter le dossier législatif](#)