

## De la compensation du handicap à l'accessibilité des apprentissages : vers une école plus inclusive

Depuis 2006 et la mise en œuvre de l'école inclusive, le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés dans le milieu ordinaire a été multiplié par 3. **Ils représentent, en 2024, 4,15 % de l'ensemble des élèves scolarisés en France.**

Une telle évolution a eu des conséquences lourdes pour les services de l'éducation nationale. **En particulier, le nombre d'élèves bénéficiant de la présence à leur côté d'un accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH) a été multiplié par 3,6.** Le ministère a ainsi procédé au recrutement de près de 100 000 AESH supplémentaires depuis 2017. Le budget consacré à l'école inclusive s'élève en loi de finances initiale pour 2026 (LFI) à **4,7 milliards d'euros.**

Au-delà de la question financière et organisationnelle que représente la politique de l'école inclusive, celle-ci a eu des **impacts immenses** en termes de gestion des classes pour les enseignants, ainsi que pour l'ensemble des parents et des élèves, et non uniquement ceux qui sont en situation de handicap. L'efficacité de l'inclusion scolaire de l'ensemble des élèves à besoins particuliers représente un enjeu essentiel au bon fonctionnement de l'école, notamment dans le cas d'élèves présentant des troubles du comportement.

Dans le cadre de ce contrôle, le rapporteur spécial Olivier Paccaud en a conclu la nécessité de passer d'une logique de compensation du handicap, grâce notamment à l'accompagnement humain, à celle d'une amélioration de **l'accessibilité des apprentissages**. Dans son rapport présenté devant la commission des finances le mercredi 20 mai 2026, le rapporteur formule 9 recommandations, tendant en particulier au **renforcement des coopérations avec le secteur médico-social** au sein des établissements scolaires, qui lui paraît plus pertinent que la hausse continue du nombre d'AESH. Par ailleurs, l'amélioration des conditions de travail de ces personnels est indispensable, notamment pour permettre leur fidélisation. Enfin, il est nécessaire de renforcer la **formation de l'ensemble des personnels de l'éducation nationale sur la question du handicap.**





# Les principales recommandations

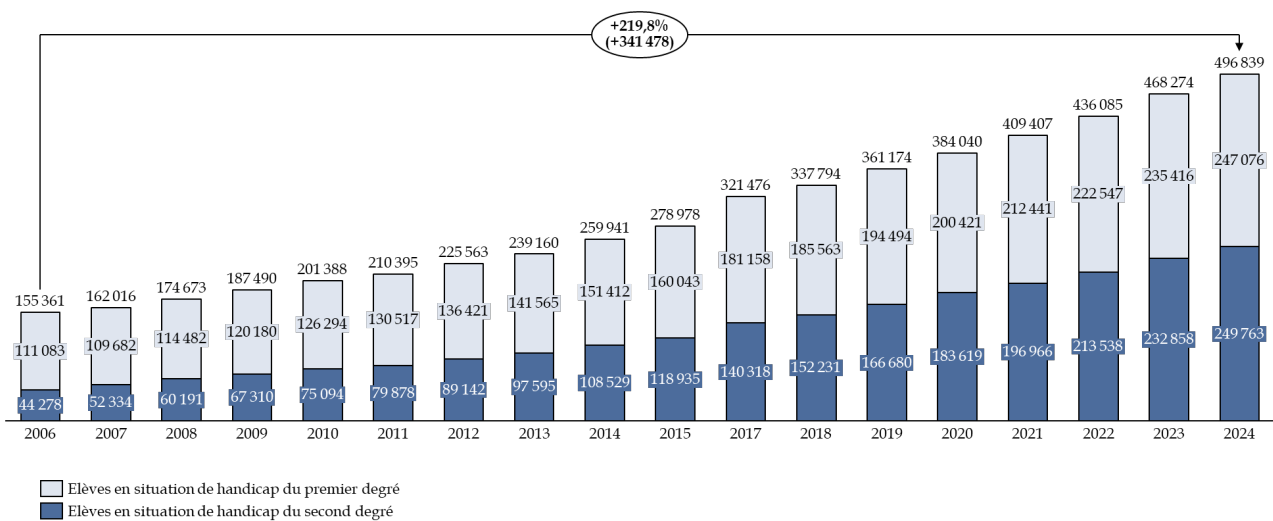
1. Renforcer les échanges entre les MDPH, la CNSA et les services de l'éducation nationale, y compris au niveau national, pour une **meilleure homogénéité entre les prescriptions des MPDH**, et laisser les **services de l'éducation nationale décider du nombre d'heures nécessaires en termes d'aide humaine**, une fois que la MDPH a déterminé un besoin en ce sens (*ministère de l'éducation nationale, CNSA, MDPH, ARS*).
2. Permettre la **co-décision** entre les services de l'éducation nationale et les représentants du ministère de la santé et des solidarités concernant **l'orientation d'un élève vers un institut médico-social**. **Réévaluer à intervalles réguliers** la pertinence de l'intégration d'un élève en situation de handicap dans un tel établissement spécialisé (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, maisons départementales des personnes handicapées, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie*).
3. **Généraliser les pôles d'appui à la scolarité** le plus rapidement possible et leur **laisser la responsabilité de la prescription du matériel pédagogique adapté**, en lieu et place de la MPDH (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, agences régionales de santé*).
4. Développer le recours au **matériel pédagogique adapté** (*ministère de l'éducation nationale, MDPH*).
5. Développer les **unités externalisées d'enseignement (UEE)** et renforcer la présence du **personnel médico-social** dans les **établissements scolaires** (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, agences régionales de santé, CNSA*).
6. Améliorer les conditions d'emploi des AESH, en mettant en œuvre une **véritable gestion de carrière**, en étendant l'expérimentation des **agents d'accessibilité** et en facilitant le **recours aux temps pleins en lien avec les collectivités territoriales** (*ministère de l'éducation nationale*).
7. Se saisir de l'opportunité de la refonte de la formation initiale des enseignants pour mieux y intégrer les enjeux liés à l'inclusion scolaire, *via* des **formations croisées** entre enseignants et AESH. Rendre obligatoire un **module de formation continue** relatif aux enjeux de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap pour l'ensemble des personnels (*ministère de l'éducation nationale, instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation, écoles académiques de la formation continue*).
8. Ne pas faire de la **hausse du nombre d'AESH** la réponse unique et absolue à la problématique de l'inclusion scolaire (*maisons départementales de l'autonomie, ministère de l'éducation nationale*).
9. Mieux suivre le devenir scolaire et professionnel des élèves en situation de handicap, *via* le déploiement du **livret de parcours inclusif (LPI)** y compris dans le supérieur (*ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur*).

# I. Un modèle d'inclusion à la peine pour répondre aux besoins des élèves en situation de handicap

## A. Une multiplication par trois du nombre d'élèves scolarisés en situation de handicap entre 2006 et 2024

Entre 2006 et 2024, le nombre d'élèves en situation de handicap a augmenté de 219,8 %, représentant 341 478 élèves en situation de handicap supplémentaires. Cette hausse du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire fait suite à la **loi<sup>1</sup> du 11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui **garantit à chaque enfant en situation de handicap le droit d'être scolarisé dans une école ordinaire, proche de son domicile.**

### Évolution du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire dans le premier et le second degré, entre 2006 et 2024



Note : suite à une grève des enseignants, les statistiques pour l'année 2016 ne sont pas disponibles.  
Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

# 4,15 %

des élèves scolarisés en milieu ordinaire dans le premier et le second degré sont reconnus en situation de handicap en 2024, contre 1,3 % en 2006 et 2,3 % en 2015.

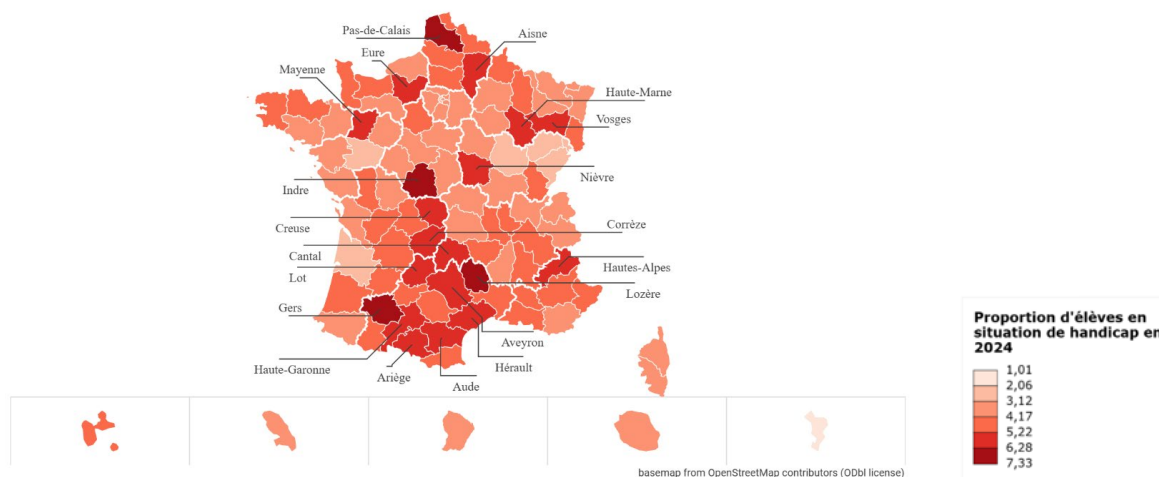
La répartition territoriale des élèves en situation de handicap est particulièrement frappante. Les élèves en situation de handicap scolarisés dans le milieu ordinaire représentent plus de **6,3 % des effectifs scolaires, contre 4,15 % nationale**, dans certains départements plutôt ruraux, localisés dans le nord ou le sud-ouest, comme le Pas-de-Calais, la Corrèze, le Cantal ou encore l'Hérault.

La proportion d'élèves en situation de handicap est également particulièrement élevée dans les établissements des réseaux de l'éducation prioritaire (REP), qui **comptent 5,24 % d'élèves en situation de handicap**, ou de l'éducation prioritaire renforcée (REP+), correspondant à **5,17 %**.

<sup>1</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

## Part des élèves en situation de handicap parmi les effectifs scolarisés par département, en 2024

(en pourcentage)



Note : pour l'ensemble des cartes, les couleurs indiquent les territoires pour lesquels la statistique présentée est comprise dans l'intervalle indiqué en légende. Ainsi, par exemple, la part d'élèves en situation de handicap est comprise entre 5,22 % et 6,28 % dans les Vosges ou encore en Haute-Marne.

Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la multiplication par 3 du nombre d'élèves en situation de handicap : une **politique inclusive ambitieuse** depuis la loi du 11 février 2005, l'augmentation de la scolarisation des élèves en situation de handicap dans des écoles ordinaires, la très forte **hausse du nombre de notifications des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** qui s'accompagne d'un **diagnostic des troubles plus précoce**.

La part de personnes en situation de handicap en France est en tout cas proche de la moyenne européenne : **en Europe, les personnes modérément ou fortement limitées représentent 18,6 % de la population européenne, contre 19,9 % en France.**

# 339 444

élèves bénéficient d'un accompagnement humain en 2024, soit une multiplication par 3,6 depuis 2006.

La loi du 11 février 2005 a permis une **amélioration significative du taux de scolarisation en milieu ordinaire des élèves en situation de handicap, passé de 67 % en 2006 à 86,4 % en 2024.**

Cette évolution indispensable a toutefois impliqué une hausse du **nombre d'élèves scolarisés en milieu ordinaire dans un dispositif spécifique de type ULIS, UEEA ou UEMA<sup>1</sup> de 140,4 % entre 2006 et 2024, ainsi que de l'accompagnement humain.**

<sup>1</sup> Les ULIS désignent les Unités localisées pour l'inclusion scolaire, les UEEA et UEEMA les unités externalisées en élémentaire ou en maternelle pour l'autisme.

## B. Une politique d'inclusion scolaire qui n'atteint pas ses objectifs

Le modèle français de l'inclusion scolaire n'est pas sans limites. En effet, les élèves en situation de handicap rencontrent des difficultés scolaires importantes.

En 2022, seuls **58 880 élèves en situation de handicap étaient scolarisés dans des établissements d'enseignement supérieur**, dont 82,9 % à l'université.

**En particulier, de nombreux interlocuteurs ont évoqué leurs doutes quant à l'efficacité des modalités de mise en œuvre de l'accompagnement humain.** Si celui-ci est indispensable dans certains cas, cela n'est pas généralisable et peut même dans certains cas nuire à l'autonomisation des élèves. Une réflexion de fond sur les modalités de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap doit être engagée.

# 46,85 %

des élèves en situation de handicap dans le premier degré et 41,36 % des élèves en situation de handicap dans le second degré ont redoublé au moins une année de scolarité.

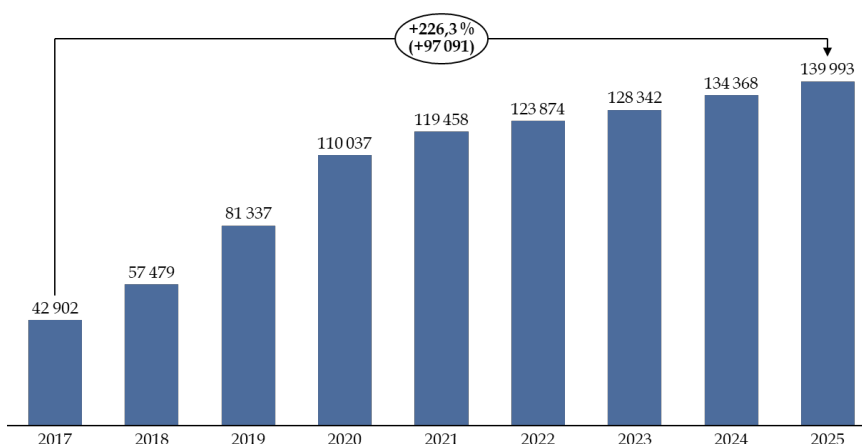
## II. Un modèle budgétairement insoutenable à terme

### A. Les AESH, deuxième métier de l'éducation nationale

La hausse du nombre d'élèves bénéficiant d'un accompagnement humain entre 2013 et 2024 a entraîné une multiplication par 3,3 du nombre d'AESH entre 2017 et 2025, soit une hausse de 97 091 personnels. Ainsi, le plafond d'emploi des AESH n'a cessé d'augmenter à chaque loi de finances. **Le schéma d'emploi était de 1 351 créations de postes nettes en 2017, de 3 000 créations en 2024, 2 000 en 2025 et 1 200 en LFI pour 2026.**

Parallèlement à l'augmentation du nombre d'AESH, les effectifs d'enseignants dédiés aux postes de l'adaptation scolaire et du handicap ont augmenté de **14,6 % entre 2017 et 2025.**

Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2025



Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

Ainsi, au total, **4,7 milliards d'euros sont dédiés à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap** au titre de la loi de finances initiale pour 2026, soit une hausse de **22,7 %** par rapport à la LFI 2023.

## Total des moyens dédiés à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap

(en millions d'euros et en CP)

	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025	PLF 2026
AESH T2	1 354	2 382,71	2 982	3 158
AESH HT2	1 089	536,23		
<b>Total AESH</b>	<b>2 443</b>	<b>2 919</b>	<b>2 982</b>	<b>3 158</b>
ULIS école	346	362,76	368	371
ULIS lycée/collège	346	340,04	345	347
Enseignants référents	125	150,29	152	154
Autres postes MEN	105	183,66	186	188
Etablissements et services médico-sociaux	400	326,79	331	334
Etablissements de santé	56	61,54	62	63
Unités d'enseignement externalisées	8	91,24	93	93
<b>Total Enseignants spécialisés</b>	<b>1 387</b>	<b>1 516</b>	<b>1 538</b>	<b>1 549</b>
<b>Total Personnels</b>	<b>3 831</b>	<b>4 435</b>	<b>4 520</b>	<b>4 707</b>
Matériels adaptés et accompagnement spécialisé	23	25	25	24
Formation des AESH	5	4,23	2	2
Déplacement des AESH	1	1,57	2	2
<b>Total autres dispositifs</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>29</b>
<b>Total</b>	<b>3 861</b>	<b>4 466</b>	<b>4 549</b>	<b>4 736</b>

Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

## B. Une évolution insoutenable pour l'éducation nationale du nombre de notifications rendues par les MDPH

Le processus décisionnel conduisant à la notification d'une modalité de scolarisation est engagé à la demande des représentants légaux, qui saisissent la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). L'équipe pluridisciplinaire de la MDPH évalue alors les besoins de l'élève au regard des exigences d'accessibilité et de compensation, puis la décision de notification est rendue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Les services de l'éducation nationale ne disposent que d'un seul siège au sein de la CDAPH, alors qu'une grande partie des aménagements qui peuvent être notifiés doivent être financés et mis en œuvre par leurs soins. **Une telle déconnexion entre prescripteur et payeur n'est pas soutenable.**

**Ainsi, entre 2015 et 2024, le nombre de droits notifiés par les MPDH a été multiplié par 2, pour atteindre 1,2 millions d'ouvertures de droits soit à une aide humaine, soit à du matériel adapté, soit à une orientation dans un dispositif spécifique de type ULIS ou dans une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), soit à l'orientation vers un établissement médico-social. En particulier, le nombre de notifications d'aide humaine a été multiplié par 2,7 sur la période.**

**Au cours des auditions menées par le rapporteur, il a également été soulevé le problème selon lequel les directeurs d'établissement médico-sociaux peuvent décider ne pas pourvoir l'ensemble des places ouvertes dans leurs établissements, malgré des élèves en attente pour l'intégrer.**

### III. Repenser le modèle d'inclusion scolaire : passer de la compensation du handicap à l'accessibilité des apprentissages

#### A. Développer d'autres outils et modalités d'accompagnement pour stabiliser le recours à l'aide humaine

Pour améliorer l'efficacité de l'inclusion des élèves en situation de handicap, il serait nécessaire de développer une réponse de premier niveau, donc antérieure à la saisine de la MPDH, afin que certaines adaptations soient plus facilement mises en place comme, par exemple, des outils et matériels pédagogiques adaptés. C'est l'idée sous-jacente au déploiement des **pôles d'appui à la scolarité (PAS)**, qu'il convient de généraliser au plus vite.

##### Calendrier de déploiement des PAS

Rentrée 2024	Rentrée 2025	Rentrée 2026 (prévision)	Rentrée 2027 (prévision)
100 PAS	479 PAS	1 508 PAS	2 650 PAS
4 départements	81 départements	100 % des départements	
			100 % du territoire

Source : commission des finances d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

Par ailleurs, **le recours au matériel pédagogique adapté pourrait être encore renforcé**. Certes, le nombre d'élèves en bénéficiant a été multiplié par 3,3 entre 2006 et 2022. Toutefois, **en 2025, le délai pour en disposer, après notification, est de 7,1 semaines au niveau national**, ce qui est beaucoup trop long.

Les établissements scolaires mettent en œuvre de nombreux dispositifs visant à favoriser l'inclusion scolaire, qui témoignent d'une dynamique d'innovation à saluer. De nombreux interlocuteurs ont relevé l'importance d'une **collaboration étroite avec les services médico-sociaux, en particulier lorsqu'ils interviennent dans l'établissement**, dans le cadre de dispositifs tels que les UEMA et UEAA, ou encore les établissements autorégulés.

**Le développement de ces collaborations paraît plus prometteur au rapporteur spécial que la démultiplication des aides humaines**. Il serait donc pertinent de s'engager dans une voie de stabilisation des effectifs d'AESH, dans les années à venir, et de s'appuyer davantage sur les collaborations avec le système médico-social.

#### B. Améliorer les conditions d'emploi des AESH

## 45 ans

C'est l'âge moyen des AESH, qui sont composés à 94 % de femmes.

**La création d'un statut de fonctionnaire propre aux AESH ne permettrait pas de répondre aux enjeux de cette profession particulière**. En effet, cela impliquerait à la fois la mise en œuvre d'un concours d'entrée, ainsi qu'une procédure d'affectation. Or au vu du profil des AESH, un tel statut serait trop contraignant. En revanche, améliorer leurs conditions d'emploi est indispensable.

**Une amélioration de la rémunération des AESH pourrait par exemple être facilitée par un recours accru aux contrats à temps plein. Les AESH travaillent en moyenne 25,5 heures par semaine, soit l'équivalent de 63,4 % d'un temps plein à l'année.**

Un **renforcement des partenariats avec les collectivités territoriales** pourrait aussi être pertinent, en permettant aux AESH un cumul d'activités sur le **temps périscolaire**.

### **C. Une formation des personnels à revoir pour mieux traiter les problématiques de handicap**

La formation des personnels concernant l'école inclusive paraît insuffisante, au vu des remontées de terrain. **Ainsi, 37 % des AESH estiment que la formation initiale est insuffisante et mal adaptée et 53 % dressent le même constat concernant la formation continue.**

Il convient de **se saisir de l'opportunité de la refonte de la formation initiale des enseignants engagée en 2026 pour renforcer les modules de formation initiale dédiés à l'école inclusive.**

Par ailleurs, **rendre obligatoire un module de formation continue relatif aux élèves en situation de handicap** pour l'ensemble des personnels de l'éducation nationale – et non uniquement pour les AESH et les enseignants -, pourrait permettre d'améliorer l'efficacité de la politique d'inclusion scolaire.

#### **POUR EN SAVOIR PLUS**

**Rapport spécial** de Olivier Paccaud au nom de la commission des finances du Sénat pour la mission Enseignement scolaire, projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.



**Claude RAYNAL**  
Président  
Haute-Garonne  
Socialiste, Écologiste et Républicain



**Olivier PACCAUD**  
Rapporteur  
Oise  
Les Républicains

✉ [secretariat.finances@senat.fr](mailto:secretariat.finances@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.28

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

