

N° 562

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 avril 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport (1) sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne,

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 Gasperrin, 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 Marie-Jeanne Bellamy, 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, Béatrice Gosselin, M. Jean Hingray, Mme Mireille Jouve, MM. 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 : Première lecture : 840 (2022-2023), 250, 251 et T.A. 53 (2023-2024)
Deuxième lecture : 520 et 563 (2023-2024)

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : Première lecture : 2106, 2431 et T.A. 282

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA NÉCESSAIRE PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DES AESH SUR LE TEMPS MÉRIDIEN SOULIGNÉE PAR LES TRAVAUX DU SÉNAT.....	6
II. UNE ÉVOLUTION DE LA POSITION DU GOUVERNEMENT À SALUER	7
III. DES MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES ET DE PRÉCISION APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	7
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA VOLONTÉ D'UNE ADOPTION CONFORME DE CE TEXTE POUR UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DÈS LA PROCHAINE RENTRÉE SCOLAIRE	8
EXAMEN EN COMMISSION.....	9
LA LOI EN CONSTRUCTION	15

AVANT-PROPOS

Depuis près de 20 ans, les gouvernements successifs ont mis en place une politique volontariste d'inclusion scolaire. Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a quadruplé, passant de 118 000 en 2006 à 478 000 élèves à la rentrée 2023.

Cette hausse de la scolarisation des élèves en situation de handicap pose mécaniquement la question de son accompagnement et de sa prise en charge financière sur le temps périscolaire, en particulier le temps méridien. Il n'existe pas de données précises sur le nombre d'enfants concernés comme la rapporteure l'avait souligné lors de l'examen de ce texte en première lecture¹, mais une estimation - sans doute basse - l'évalue à environ 20 000 à 25 000.

La décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020 dégageant l'éducation nationale de toute responsabilité dans la prise en charge financière des AESH en dehors du temps scolaire a ouvert une période de questionnements et d'incertitudes pour les familles ainsi que pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Cette décision s'inscrivait en effet à rebours de la pratique qui existait jusque-là.

Lors de l'examen en première lecture de la présente proposition de loi déposée par Cédric Vial, le Sénat a unanimement soutenu la nécessité d'une prise en charge financière par l'État dans l'intérêt de l'enfant et au nom de la solidarité nationale.

La commission se réjouit de la poursuite de la navette parlementaire sur ce texte d'initiative sénatoriale. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale principalement d'ordre rédactionnel et de précision lui permettent d'adopter conforme cette proposition de loi qu'elle examine en deuxième lecture.

¹ Rapport n° 250 de Mme Anne Ventalon sur la proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant la pause méridienne, 2023-2024.

I. LA NÉCESSAIRE PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DES AESH SUR LE TEMPS MÉRIDIEEN SOULIGNÉE PAR LES TRAVAUX DU SÉNAT

Comme l'a souligné le rapport d'information adopté par la commission sur les modalités de gestion des AESH¹ en mai 2023, la décision du Conseil d'État de novembre 2020 a entraîné des inégalités de traitement et de prise en charge entre les enfants en situation de handicap durant la pause méridienne. Nicole Belloubet, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, l'a rappelé lors de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale : « *l'État dans 60 % des cas, a continué à prendre en charge et à rémunérer les AESH* ». Si la commission se félicite du maintien de cette prise en charge, elle regrette son caractère partiel qui pose la question des 40 % d'élèves restants.

Certains enfants, qui bénéficiaient d'un accompagnement avant la décision de 2020, ont bénéficié d'un maintien de celui-ci, le ministère ne souhaitant pas remettre en cause des situations acquises. Les élèves scolarisés dans le second degré continuent également à bénéficier d'une prise en charge de leur accompagnement, du fait d'une interprétation stricte par les rectorats de la décision de 2020 comme ne s'appliquant qu'au premier degré.

Au contraire, par manque de moyens, certaines collectivités ne sont pas en mesure de supporter la charge financière d'un accompagnement sur le temps méridien. Enfin, les enfants en situation de handicap scolarisés dans des établissements privés sous contrat sont confrontés à une difficulté supplémentaire dans la mesure où les fonds perçus par l'établissement au titre du forfait scolaire ne peuvent pas servir à couvrir des dépenses relatives à des actions intervenant sur le temps périscolaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, la proposition de loi déposée par Cédric Vial propose de garantir une continuité tout au long de la journée dans la prise en charge des élèves en situation de handicap scolarisés afin de réduire les inégalités de situations entre des enfants aux besoins comparables.

Elle a été adoptée sans modification et à l'unanimité en première lecture par le Sénat le 23 janvier 2024.

¹ Rapport d'information n° 568 de M. Cédric Vial sur les modalités de gestion des AESH, pour une école inclusive, session 2022-2023.

II. UNE ÉVOLUTION DE LA POSITION DU GOUVERNEMENT À SALUER

Initialement réservée sur une modification législative entraînant un transfert financier à sa charge, la position du Gouvernement concernant l'accompagnement des AESH sur le temps méridien a évolué au cours des mois écoulés.

À l'occasion de l'examen de la présente proposition de loi en première lecture au Sénat le 23 janvier 2024, les propos de Catherine Vautrin, ministre de la santé et des solidarités, indiquant que le Gouvernement est dans une « *position de sagesse particulièrement bienveillante* » témoignaient d'un premier infléchissement de la position gouvernementale.

Cet infléchissement s'est confirmé le 30 janvier 2024, lors de la **déclaration de politique générale**, au cours de laquelle le **Premier ministre** a annoncé le financement par l'État de l'accompagnement des enfants en situation de handicap sur leur pause déjeuner conformément aux dispositions du présent texte.

III. DES MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES ET DE PRÉCISION APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la rapporteure Virginie Lanlo (Renaissance), l'Assemblée nationale a adopté deux modifications rédactionnelles aux articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi transmise par le Sénat.

Elle a également complété le texte par l'ajout de deux nouveaux articles.

Le nouvel article 3 prévoit que l'entrée en vigueur de ce texte se fasse à la rentrée 2024 afin de permettre aux services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale ainsi qu'aux collectivités territoriales et aux établissements privés sous contrat - actuels employeurs des AESH sur le temps méridien - de tirer les conséquences de cette loi, notamment en termes de transfert de contrats.

Le nouvel article 4 demande au gouvernement d'adresser un rapport au Parlement relatif à la situation des AESH, le nombre d'enfants concernés ainsi que le nombre d'enfants ne bénéficiant pas d'un accompagnement malgré une prescription des MDPH. Ce rapport devra par ailleurs dresser un état des lieux des prescriptions des MDPH pour le temps scolaire et méridien.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA VOLONTÉ D'UNE ADOPTION CONFORME DE CE TEXTE POUR UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DÈS LA PROCHAINE RENTRÉE SCOLAIRE

La commission constate que les modifications apportées par l'Assemblée nationale aux articles 1^{er} et 2 sont de nature rédactionnelle.

Le nouvel article 3, qui diffère à la rentrée 2024 l'entrée en en vigueur de la loi, permet quant à lui de donner aux acteurs concernés le temps de procéder aux ajustements juridiques nécessaires sur les contrats des AESH.

Afin de permettre l'adoption conforme de ce texte et de sécuriser la prise en charge financière des AESH sur le temps méridien par l'État, la commission n'a pas souhaité supprimer l'article 4 prévoyant la remise d'un rapport par le gouvernement au Parlement.

La rapporteure espère que le Gouvernement transmettra les éléments demandés dans ce rapport : lors des auditions organisées à l'occasion de la première lecture de ce texte, elle a constaté des différences de pratiques entre les maisons départementales pour les personnes handicapées concernant le temps périscolaire, ainsi qu'un manque de données sur le nombre d'enfants nécessitant un accompagnement sur le temps méridien. Des informations plus précises sur ces thématiques sont les bienvenues.

*

* *

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

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 30 AVRIL 2024

- Présidence de M. Max Brisson, vice-président -

M. Max Brisson, président. – Notre ordre du jour appelle l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi déposée par Cédric Vial et modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne.

Mme Anne Ventalon, rapporteure. – Depuis près de vingt ans, les gouvernements successifs ont mis en place une politique volontariste d'inclusion scolaire. Le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a quadruplé, passant de 118 000 en 2006 à 478 000 enfants en 2023. Cela pose mécaniquement la question de leur accompagnement sur le temps méridien. Comme je l'avais indiqué en première lecture, il n'existe actuellement pas de données précises sur le nombre d'enfants nécessitant un tel accompagnement. Selon les services du ministère de l'éducation nationale, qui soulignent la fragilité de cette estimation, environ 20 000 à 25 000 enfants sont concernés.

Je rappelle les motivations sous-tendues par ce texte. La décision du 20 novembre 2020 du Conseil d'État a dégagé l'éducation nationale de toute responsabilité dans la prise en charge financière des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) hors du temps scolaire. S'est alors ouverte une période de questionnement et d'incertitude, pour les familles comme pour les AESH. En effet, cette décision s'inscrivait à rebours de la pratique qui existait jusqu'à présent. Surtout, elle a ouvert la voie à une inégalité de traitement. Comme l'a rappelé Nicole Belloubet à l'Assemblée nationale lors de l'examen de ce texte, « l'État, dans 60 % des cas, a continué à prendre en charge et à rémunérer les AESH ». Qu'en est-il des 40 % restants ? Faute de moyens, certaines collectivités locales ne peuvent supporter la charge d'un accompagnement sur le temps méridien. L'enfant ne peut donc pas être accueilli à la cantine. Pour les familles, cela impose une contrainte d'organisation supplémentaire, avec parfois des conséquences lourdes sur la vie professionnelle. J'ai ainsi rencontré des parents, souvent des femmes, qui m'ont indiqué avoir dû se mettre à temps partiel, voire changer de travail. Dans certains cas, l'enfant n'est plus scolarisé l'après-midi. Ce sont ses apprentissages et son inclusion qui en pâtissent.

J'avais également évoqué, au cours de l'examen de ce texte, le cas des établissements scolaires privés sous contrat, qui ne peuvent utiliser les sommes qu'ils perçoivent au titre du forfait scolaire pour le temps périscolaire. Est donc mis en place un bricolage connu de tous, y compris du rectorat, et qui fonctionne tant qu'aucun problème ne survient... Dans certains cas, malheureusement, l'enfant est déscolarisé.

Ce texte, qui transfère à l'État la charge financière de l'accompagnement sur le temps méridien, est donc bienvenu et, je tiens à le souligner, il fait consensus au sein de nos familles politiques.

Je me félicite de l'évolution du Gouvernement, au départ réticent. Ainsi, lors des débats en séance au Sénat, Catherine Vautrin, ministre du travail, de la santé et de la solidarité, a donné un « avis de sagesse bienveillante ». Quelques jours plus tard, dans son discours de politique générale, le Premier ministre a annoncé le transfert à l'État de la prise en charge des AESH sur le temps méridien, mentionnant le travail de Cédric Vial.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale comporte des modifications mineures : celles qui portent sur les articles 1^{er} et 2 sont rédactionnelles.

L'Assemblée nationale a également ajouté deux articles. L'article 3 reporte l'entrée en vigueur de la loi à la rentrée de 2024, pour donner aux acteurs concernés le temps de procéder aux ajustements juridiques nécessaires sur les contrats des AESH. Ce texte sera examiné en séance mercredi 15 mai : il restera donc moins de deux mois d'école. Supprimer ce dispositif reviendrait à prolonger la navette parlementaire et ne conduirait – au mieux – qu'à avancer de quelques semaines l'entrée en vigueur du texte.

Reste enfin l'article 4, qui concerne une demande de rapport. Il me semble opportun d'infléchir la position traditionnelle du Sénat sur les suppressions de demande de rapport, afin de ne pas prolonger inutilement la navette. Par ailleurs, à titre personnel, j'avais constaté lors de mes auditions des différences de pratique entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) concernant les notifications sur le temps périscolaire, et nous connaissons tous le manque de données sur le nombre d'enfants nécessitant un accompagnement sur la pause méridienne. Des informations plus précises sur ces thématiques sont attendues et bienvenues.

Mes chers collègues, je vous propose donc d'adopter conforme ce texte, qui constitue une avancée majeure pour les familles et les élèves en situation de handicap, et je me réjouis de son aboutissement prochain.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Mme Annick Billon. – Depuis vingt ans, l'école inclusive ne l'est pas. L'arrêt du Conseil d'État de 2020 a tout reporté sur les collectivités qui, selon

leurs moyens, ont pu, ou non, supporter le coût de cette pause, d'où de profondes inégalités entre les élèves.

Les données sont floues : il y a une différence entre 20 000 et 25 000 enfants. On voit aussi les différentes conséquences : bricolage, déscolarisation - avec des cas parfois dramatiques -, contrastes selon les régions - sept d'entre elles n'assurent pas la prise en charge de la pause méridienne pour le second degré.

Le groupe UC suivra la proposition de la rapporteure. Adapter le calendrier aux territoires ultramarins est de bon sens, et le manque de connaissances démontre l'intérêt d'un rapport. Par ailleurs, nous sommes favorables à un vote conforme. Je remercie Cédric Vial et la rapporteure, qui auront fait prospérer cette initiative dans un temps record.

Mme Colombe Brossel. - Au nom du groupe SER, j'exprime notre satisfaction de voir le processus aboutir. Merci à Cédric Vial et à Anne Ventalon pour leur travail.

Nous souscrivons à votre analyse : il faut un vote conforme, même si cela nous conduit à certains compromis - même si je n'ai pas le même avis sur l'inutilité des rapports... Le texte résout des difficultés concrètes en vue de la rentrée prochaine.

Marie-Pierre Monier le disait en première lecture en séance, nous simplifierons la vie des élèves en situation de handicap, des AESH et des familles, qui jonglent pour scolariser leurs enfants, sans oublier les collectivités et les écoles, plongées dans une incertitude néfaste.

C'est une belle avancée, mais il reste fort à faire pour que l'école soit vraiment inclusive. Après le quantitatif, il faut agir sur le qualitatif pour que l'inclusion soit bien vécue. Il reste des chantiers : le cadre d'emploi des AESH, les crédits de formation - en baisse en 2024 - et les revalorisations salariales.

Ce texte simplifiera la vie de ceux qui forment la communauté éducative.

Mme Laure Darcos. - Je me joins aux louages de chacun et remercie Cédric Vial et Anne Ventalon. Voir son texte modifié est parfois décevant, mais c'est la sagesse que de le voter conforme - les Indépendants le voteront.

Nous l'avons vu lors des dernières sénatoriales, les maires sont en demande d'une solution. Il est logique que l'État rémunère le temps complet, car ces enfants font des journées complètes, quelles que soient leurs activités.

M. Gérard Lahellec. - Je souligne à mon tour à quel point ces dispositions sont attendues par nos collectivités. L'article 3 est de bon aloi - dont acte. Certes, s'agissant de l'article 4, nous ne sommes guère enclins à accepter des rapports, même si ces indicateurs sont parfois utiles. En outre, quand bien même ce rapport ne serait pas produit, cela ne changerait pas l'esprit du texte.

Parce que ce texte est une avancée, le groupe CRCE votera également ce texte conforme.

M. Bernard Fialaire. – Tout le monde attend ces mesures depuis longtemps. Nous avons une culture du consensus : nous acceptons le vote conforme.

Sur la demande de rapport, nous aurions même souhaité aller plus loin et demander une expérimentation de la prise en charge par les départements, financée par l'État. Il faudra clarifier les choses, alors que la protection maternelle et infantile (PMI) se charge déjà du dépistage du handicap et que la médecine scolaire sera peut-être concernée, que les MDPH relèvent de cette collectivité... Notre rôle est de donner de la cohérence à la communauté éducative. Les communes prennent bien en charge les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) et le périscolaire. Au département d'assumer tout le médico-social, à la région les stages et l'orientation. Si tout le monde fait bien son travail, ce sera plus efficace.

Mme Mathilde Ollivier. – Le GEST votera aussi ce texte conforme. Dès la rentrée 2024, il faut pouvoir mettre en œuvre ces mesures, car les AESH sont souvent dans des situations complexes, avec des contrats partagés entre plusieurs employeurs.

Sénatrice des Français de l'étranger, je pose la question de l'adaptation de la mesure aux lycées français.

M. Max Brisson. – Même si le groupe Les Républicains aurait préféré la pureté législative du texte de Cédric Vial et d'Anne Ventalon, par responsabilité, nous voterons ce texte conforme. Je relève la citation par le Premier ministre, au sein de sa déclaration de politique générale, de Cédric Vial...

La réalité de l'école inclusive et de la prise en charge du handicap est devant nous. Nous devons l'aborder sans dogmatisme, mais avec pragmatisme. Certains, par posture, chargent beaucoup la barque de l'école. Laure Darcos avait tenté de faire adopter des amendements de bon sens dans le cadre du projet de loi pour une école de la confiance, mais avait dû reculer faute de débats sereins.

M. Laurent Lafon, président. – Je remercie à mon tour Cédric Vial, cité par le Premier ministre lui-même. L'aboutissement de ce texte n'était pas une évidence, *a priori*. Merci également à Anne Ventalon, qui l'a fait aboutir.

M. Cédric Vial, auteur de la proposition de loi. – Je remercie le président Lafon, qui, après mes questions au ministre sur les AESH lors d'une audition, m'avait confié une mission flash à l'origine de ces travaux. C'est un travail de fond : en tirant la pelote de laine, j'ai constaté dans le cadre de cette mission que se posaient d'importants problèmes d'organisation du service public de l'école inclusive, qui ne mérite pas son nom malgré d'importants moyens. J'avais alors identifié une mesure législative, qui fait l'objet de nos travaux aujourd'hui, mais aussi bien d'autres, réglementaires, voire en

matière d'organisation des ministères, qui demeurent d'actualité. Nous ne réglons donc pas tous les problèmes.

Néanmoins, ce petit texte apporte d'importantes réponses. Je remercie les membres de mon groupe, dont Max Brisson, ainsi que la rapporteure Anne Ventalon, pour son travail de consensus. Cela nous permet d'aboutir à une unanimité au Sénat et à une très large majorité à l'Assemblée nationale, les députés du groupe La France Insoumise-NUPES s'étant abstenus en séance.

Je note aussi l'évolution des positions du Gouvernement, avec Jean-Michel Blanquer, que nous avons saisi du problème, puis Pap Ndiaye, qui semblait intéressé par notre proposition, mais ne l'avait pas acceptée pour des raisons budgétaires, et enfin Gabriel Attal qui, devenu Premier ministre, a arbitré en ce sens – je nous en félicite.

Le vote conforme permettra l'applicabilité du texte à la rentrée de septembre. Je n'ai aucun état d'âme sur l'ajout de la date de septembre par l'Assemblée nationale, car il était prématuré de prévoir une date lors du dépôt du texte. Cette date permettra de laisser aux rectorats le temps de s'organiser.

Ce texte est attendu dans les territoires, par les familles, les établissements publics comme privés et les élus.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3 (nouveau)

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4 (nouveau)

L'article 4 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

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>