

N° 171

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} décembre 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation,

Par Mme Marie-Pierre MONIER,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; M. Max Brisson, Mme Laure Darcos, MM. Stéphane Piednoir, Michel Savin, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, *vice-présidents* ; Mmes Céline Boulay-Espéronnier, Else Joseph, Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jérémy Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Samantha Cazebonne, M. Yan Chantrel, Mme Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Laurence Garnier, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Groperrin, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Michel Laugier, Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 4781, 4899 et T.A. 761

Sénat : 379 (2021-2022) et 172 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES ACCOMPAGNANTS D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP (AESH) : UN STATUT ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL À LA PRÉCARITÉ ALARMANTE	7
A. DES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE TRAVAIL QUI MAINTIENNENT DE FACTO LES AESH SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ.....	7
1. <i>Les conditions d'emploi des AESH : un cumul de précarités</i>	<i>7</i>
2. <i>Des conditions de travail qui n'ont cessé de se détériorer</i>	<i>11</i>
3. <i>Des professionnels « en train de sombrer »</i>	<i>12</i>
B. LES PIAL, UN OUTIL DE GESTION ADMINISTRATIVE CONTROVERSÉ, ACCUSÉ D'AVOIR AGGRAVÉ LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AESH	12
C. DES AESH EN NOMBRE INSUFFISANT POUR RÉPONDRE À LA FORTE AUGMENTATION DES NOTIFICATIONS D'ACCOMPAGNEMENT	14
II. LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION (AED) : UNE FONCTION PRÉCAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS	16
III. UNE PROPOSITION DE LOI QUI APPORTE PLUS DE SÉCURITÉ, DE VISIBILITÉ ET DE RECONNAISSANCE PROFESSIONNELLES AUX AESH ET AUX AED : LE PREMIER PAS D'UN LONG CHEMIN DE RÉFORME	17
A. L'OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE RECRUTEMENT DES AESH EN CDI À L'ISSUE D'UN SEUL CDD, CONTRE DEUX AUJOURD'HUI : UNE ACCÉLÉRATION DE LA « CDISATION » QUE LA COMMISSION SOUTIENT	18
B. SORTIR LES AESH DE LA PRÉCARITÉ : UN VASTE CHANTIER DE RÉFORME À MENER D'URGENCE.....	19
C. LA POSSIBILITÉ DE « CDISATION » DES AED À L'ISSUE DE DEUX CDD : UNE DISPOSITION DÉJÀ ENTRÉE EN VIGUEUR GRÂCE AU SÉNAT, MAIS DONT LE PRINCIPE NÉCESSITE D'ÊTRE RÉAFFIRMÉ PAR LE MINISTRE EN SÉANCE PUBLIQUE	19
D. ENGAGER UNE CONCERTATION SUR LE DEVENIR PROFESSIONNEL DES AED	20
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35

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 »).....	37
LA LOI EN CONSTRUCTION	39

AVANT-PROPOS

La présente proposition de loi, dont l'initiative revient à l'ancienne députée Michèle Victory, a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en première lecture, le 20 janvier 2022. Elle concerne deux catégories de personnels qui sont indispensables à la réalisation d'un objectif unanimement partagé, l'école inclusive : d'une part, les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), d'autre part, les assistants d'éducation (AED).

En début d'année, la rapporteure a, avec ses collègues Annick Billon et Max Brisson, dans le cadre de la mission d'information qui leur avait été confiée sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat¹, lancé une première alerte sur les conditions d'emploi et de travail des accompagnants des élèves en situation de handicap.

Pour elle, cette proposition de loi s'inscrit donc dans la continuité de ce travail de contrôle, tout en offrant une opportunité de faire évoluer la législation.

Afin de disposer d'un état des lieux à jour et le plus exhaustif possible, la rapporteure a souhaité échanger avec l'ensemble des acteurs de l'école inclusive : collectifs d'AESH, syndicats des personnels de l'Éducation nationale, syndicat des personnels de direction, fédérations et associations de parents d'élèves, représentant des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), responsables de pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL), direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

À l'issue de ce travail d'audition, la rapporteure tire encore plus fort la sonnette d'alarme sur la situation des 132 000 AESH : la précarité dans laquelle sont maintenus ces professionnels, chevilles ouvrières de l'école inclusive, est inacceptable.

En accélérant la possibilité de « CDIisation » des AESH, la proposition de loi, telle qu'issue des travaux de l'Assemblée nationale, constitue une première avancée. Elle apporte stabilité de l'emploi, visibilité sur l'avenir et reconnaissance professionnelle. La rapporteure est néanmoins consciente de la longueur du chemin qu'il reste à parcourir pour sortir les AESH de la précarité. C'est pourquoi, en plus des avancées supplémentaires qui pourront être débattues lors de l'examen du texte en séance publique,

¹ Rapport d'information de Mme Annick Billon, M. Max Brisson et Mme Marie-Pierre Monier, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 543 (2021-2022) - 23 février 2022.

elle appelle le Gouvernement à mener sans tarder une réforme structurelle de leurs conditions d'emploi et de travail, dans le cadre de « l'acte II de l'école inclusive » récemment annoncé par le ministre de l'Éducation nationale.

La proposition de loi confirme, par ailleurs, la possibilité de « CDIisation » des AED à l'issue de deux CDD, mesure déjà satisfaite par la loi du 2 mars 2022 visant à lutter contre le harcèlement scolaire, grâce à un apport du Sénat. La rapporteure a néanmoins proposé à la commission de maintenir cette disposition afin qu'en séance publique, le ministre en réaffirme son principe qui ne semble pas toujours effectif sur le terrain.

I. LES ACCOMPAGNANTS D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP (AESH) : UN STATUT ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL À LA PRÉCARITÉ ALARMANTE

Remplaçant les auxiliaires de vie scolaire (AVS), les AESH ont été créés en 2014¹ et sont devenus, au fil des années, des acteurs essentiels de l'école inclusive. Leurs missions sont divisées en trois grands domaines qui regroupent les différentes formes d'aide apportées aux élèves en situation de handicap, sur tous les temps et lieux scolaires² :

- ✓ l'accompagnement dans les actes de la vie quotidienne (assurer les conditions de sécurité et de confort, aider aux actes essentiels de la vie, favoriser la mobilité) ;
- ✓ l'accompagnement dans l'accès aux activités d'apprentissage (éducatives, culturelles, sportives, artistiques ou professionnelles) ;
- ✓ l'accompagnement dans les activités de la vie sociale et relationnelle.



132 000 AESH

(à la rentrée scolaire 2022)



93 % de femmes



Une pluralité de profils :

- ✓ les titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne (diplôme d'État d'accompagnement éducatif et social = DEAES) ;
- ✓ les personnes justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins neuf mois dans les domaines de l'accompagnement des personnes en situation de handicap ;
- ✓ les titulaires d'un diplôme ou d'un titre de niveau IV.

A. DES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE TRAVAIL QUI MAINTIENNENT DE FACTO LES AESH SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ

1. Les conditions d'emploi des AESH : un cumul de précarités

• Les AESH exercent principalement au sein de l'Éducation nationale, où ils peuvent être recrutés soit par le directeur académique ou le recteur, soit par le chef d'un établissement public local d'enseignement (collège ou lycée). Les AESH peuvent aussi être embauchés par les collectivités territoriales pour assurer l'accompagnement des élèves en situation de handicap sur les temps périscolaires. Nombre sont ceux qui cumulent ainsi deux emplois.

La coexistence de ces différents modes de recrutement et la possibilité d'avoir plusieurs employeurs complexifient les règles de

¹ Cf. l'article L. 917-1 du code de l'éducation et le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des AESH.

² Cf. la circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017.

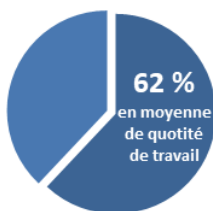
gestion relatives aux AESH¹. Des retards dans le versement des payes ont, par exemple, été constatés en septembre dernier dans les académies de Toulouse, Montpellier et Aix-Marseille. Le ministre a récemment annoncé vouloir « *travailler à une seule fiche de paie qui rémunérerait les AESH à la fois sur les temps scolaires et périscolaires, avec les collectivités qui rembourseraient le ministère pour le temps périscolaire* ».

La rapporteure souhaite que le Gouvernement lance rapidement ce chantier, certes juridiquement et techniquement complexe, mais indispensable au passage à temps complet des AESH qui le souhaitent.

- Les AESH sont des agents contractuels de droit public, recrutés :
 - par contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans, renouvelable une fois ;
 - après six ans de service dans ces fonctions et, en cas de renouvellement, par contrat à durée indéterminée (CDI) : le bénéfice de cette « CDIisation » a été introduit par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

En audition, la rapporteure a été alertée sur des dysfonctionnements dans la gestion des contrats de travail des AESH, en particulier sur des retards dans leur transmission et sur des freins à leur renouvellement.

- Les AESH travaillent sur la base de 1 607 heures annuelles pour un temps complet, réparties entre 41 et 45 semaines. En général, ce temps de travail est réparti sur 41 semaines.



⇒ Seulement 2 % des AESH disposent d'un emploi à temps complet, la quotité de travail moyenne n'étant que de 62 % (ce qui correspond à 24 heures hebdomadaires, soit le nombre d'heures de classe par semaine dans le premier degré, sur 41 semaines). Certains AESH ont un temps de travail hebdomadaire supérieur, par exemple autour de 30 heures lorsqu'ils exercent dans le second degré, mais ils ne sont qu'une petite minorité.

Le temps de travail est l'un des principaux enjeux de l'amélioration des conditions d'emploi des AESH. Actuellement, ceux qui veulent travailler à temps complet ne le peuvent pas. Cette situation de **temps incomplet subi** contraint les AESH à cumuler les « petits » contrats (CDD, intérim) pour prétendre à un niveau de revenus plus décent.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, le ministre a indiqué que son objectif était « *de proposer à tous les AESH qui le souhaitent un contrat de 35 heures, ce qui représentera un gain*

¹ Les AESH recrutés par l'académie ou le rectorat sont rémunérés directement sur le budget de l'État, alors que ceux recrutés par le chef d'établissement relèvent du budget dudit établissement. Les AESH recrutés par les collectivités territoriales sont rémunérés par celles-ci.

substantiel de revenus », précisant qu'« une telle mesure suppose un chantier d'ensemble sur le rôle des AESH et leurs missions ».

La rapporteure accueille avec intérêt le souhait du ministère d'engager une réforme sur le temps de travail des AESH, qui n'a que trop tardé.

- La rémunération des AESH repose sur **une grille indiciaire** entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2021. Avec les revalorisations successives du salaire minimum dans la fonction publique, **la grille s'est progressivement « tassée »**, si bien qu'aujourd'hui, les trois premiers échelons ont des indices équivalents ou quasi-équivalents¹.

Grille indiciaire des AESH

ÉCHELON	INDICE BRUT (IB)	INDICE MAJORÉ (IM)
11	505	435
10	493	425
9	478	415
8	463	405
7	450	395
6	437	385
5	422	375
4	404	365
3	388	355
2	382	352
1	382	352

MONTANTS DES SALAIRES DES AESH AU 1^{ER} JUILLET 2022

	ÉCHELON	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Indice	352	352	355	365	375	385	395	405	415	425	435
Temps complet	Salaire brut	1 707 €	1 707 €	1 722 €	1 770 €	1 819 €	1 867 €	1 916 €	1 964 €	2 013 €	2 061 €	2 110 €
	Net Zone 3	1 369 €	1 369 €	1 381 €	1 420 €	1 459 €	1 498 €	1 536 €	1 575 €	1 614 €	1 653 €	1 692 €
À 62 % (24 h/ semaine)	Salaire brut	1 058 €	1 058 €	1 068 €	1 097 €	1 128 €	1 158 €	1 188 €	1 218 €	1 248 €	1 278 €	1 308 €
	Net Zone 3	849 €	849 €	856 €	880 €	904 €	929 €	953 €	977 €	1 001 €	1 025 €	1 049 €

¹ Les indices des deux premiers échelons ont été revalorisés en mai 2022 à la suite du relèvement du traitement minimum de la fonction publique.

Subissant des temps de travail incomplets et pâtissant d'indices de rémunération au minimum de la fonction publique, **les AESH perçoivent en moyenne 850 euros nets par mois, soit un montant de revenu inférieur au seuil de pauvreté¹.**

Pour la rapporteure, ce niveau de salaire n'est absolument pas à la hauteur du service rendu par les AESH au bénéfice des élèves en situation de handicap et, plus largement, de l'école inclusive. Elle estime urgent que le ministère s'engage à améliorer la rémunération des AESH, ce qui passe à la fois par une augmentation des temps de travail et une révision à la hausse de la grille indiciaire.

Les alertes de la rapporteure sur deux récentes annonces budgétaires relatives à la rémunération des AESH

- Les projets de décret et d'arrêté élargissant le **bénéfice des primes REP² et REP +³**, présentés en octobre dernier au comité technique ministériel de l'Éducation nationale (CTMEN), prévoient des montants moindres pour les AESH et les AED que pour les autres personnels de l'Éducation nationale. **La rapporteure juge cette différence de traitement injustifiée.** Si 2023 peut être considérée comme une année transitoire, **elle demande au ministère de s'engager sur un alignement des montants dès 2024.**
- À l'Assemblée nationale, un amendement au PLF pour 2023, retenu par le Gouvernement après l'utilisation du 49-3, prévoit **une enveloppe de 80 M€ pour revaloriser de 10 % les crédits alloués à la rémunération des AESH.** Aucune précision n'a cependant été apportée sur le fléchage de cette enveloppe. **La rapporteure souhaite qu'elle serve à augmenter les salaires des AESH** et non à proposer aux AESH d'être rémunérés pour d'autres missions que l'accompagnement des élèves en situation de handicap sur le temps scolaire.

- La **formation initiale** des AESH consiste en **une adaptation à l'emploi** ayant pour objectif de leur apporter des compétences directement utilisables. D'une durée de 60 heures, elle est obligatoire. La **formation continue** repose, quant à elle, sur un cahier des charges national. Elle doit ensuite être déclinée, au niveau local, dans les plans de formation académiques et départementaux.

La rapporteure a été informée de fréquents cas d'« auto-formation », c'est-à-dire de situations dans lesquelles l'AESH effectue ses propres démarches pour trouver la formation répondant à ses besoins, qu'elle règle sur ses propres deniers voire que les parents de l'enfant dont elle s'occupe lui financent (notamment lorsqu'il s'agit d'un handicap spécifique). **Face à ce type de dérive,**

¹ Selon l'Insee, est considérée comme pauvre une personne dont les revenus mensuels sont inférieurs à 885 euros ou 1 102 euros, selon que le seuil de pauvreté est fixé à 50 % ou 60 % du niveau de vie médian.

² Réseaux d'éducation prioritaire.

³ Réseaux d'éducation prioritaire renforcés.

elle estime indispensable de renforcer la formation des AESH et de revoir ses modalités de prise en charge financière.

- Les auditions ont également mis en exergue **la situation particulière des AESH exerçant dans l'enseignement agricole et maritime**. Au nombre de 700 environ, ils sont confrontés à des conditions d'emploi encore plus difficiles - quotité de travail comprise entre 10 % et 20 %, nonaccès aux dispositifs de formation -, si bien qu'ils se qualifient eux-mêmes de « *sous-AESH* ».

Dans le cadre du « *chantier d'ensemble* » annoncé par le ministre, la rapporteure appelle à **prendre en considération l'ensemble des AESH et non uniquement ceux relevant du ministère de l'Éducation nationale**.

2. Des conditions de travail qui n'ont cessé de se détériorer

Les conditions de travail des accompagnants d'élèves en situation de handicap, y compris du temps des AVS, **n'ont jamais été bonnes**. Mais, selon les collectifs d'AESH et les représentants syndicaux des personnels de l'Éducation nationale auditionnés par la rapporteure, **elles n'ont cessé de se dégrader depuis quelques années**. La mise en place, en 2021, des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) semble avoir aggravé la situation (cf. *infra*).

Aujourd'hui, le quotidien d'un AESH se caractérise par une très grande flexibilité :

- affectation dans différents établissements relevant du territoire du PIAL ;
- prise en charge simultanée de plusieurs enfants, consécutive au développement de l'aide mutualisée ;
- changements fréquents et non concertés d'emploi du temps et d'affectation ;
- accomplissement de tâches ne faisant pas partie de ses missions, comme la surveillance de classes entières, d'examens, ou l'aide à des tâches administratives ;
- multiplication des déplacements, en particulier en milieu rural, dont les frais ne sont pas toujours pris en charge alors qu'ils le devraient, en application de la réglementation de l'Éducation nationale¹ ;
- droits à la pause méridienne et au fractionnement des jours de congé non respectés².

¹ En théorie, les AESH peuvent prétendre à une prise en charge de 50 % de l'abonnement à des transports publics de voyageurs et de services publics de location de vélo entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Mais selon de nombreuses remontées de terrain, ce remboursement est, en pratique, très peu effectif.

² Si sa journée atteint 6 heures continues de travail, l'AESH doit bénéficier d'une pause d'une durée minimale de vingt minutes, avant ou après le temps de restauration de l'élève. En tant que contractuels de droit public, les AESH ont droit au fractionnement de leurs jours de congé, c'est-à-dire à la possibilité de les prendre en plusieurs fois, lorsque le congé est supérieur à 12 jours ouvrables. Dans les faits, ces dispositions ne sont peu ou pas appliquées.

3. Des professionnels « en train de sombrer »

Les auditions menées par la rapporteure ont révélé un tableau édifiant des conditions de travail des AESH. Certaines expressions utilisées par les professionnels entendus sont particulièrement saisissantes : « *de l'exploitation pure et simple* », « *des conditions de travail déshumanisées* », « *sentiment d'être du sous-personnel* », « *AESH sous-payés et corvéables* », « *AESH toujours relégués en dernier* ».

Ces conditions de travail extrêmement dégradées conduisent à des arrêts maladie à répétition, des cas de dépression, des abandons de poste, des démissions – très nombreuses l'été dernier dans certains territoires¹. Indicateur particulièrement significatif de cette situation, **l'ancienneté moyenne dans la fonction n'est que de deux ans et demi.**

Malgré l'absence de reconnaissance et la perte de sens que les AESH dénoncent, la rapporteure a été frappée de constater que nombre d'entre eux ont le courage de continuer car, selon certains témoignages, « *c'est un beau métier* », « *sans AESH, il n'y a pas d'école inclusive* ».

B. LES PIAL, UN OUTIL DE GESTION ADMINISTRATIVE CONTROVERSÉ, ACCUSÉ D'AVOIR AGGRAVÉ LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AESH

Créés par la loi pour une école de la confiance de 2019, les PIAL, après une phase d'expérimentation, ont été généralisés à la rentrée 2021 à tout le territoire. Il y en a désormais plus de 4 000.

Pour le ministère, ce nouveau mode de gestion des ressources humaines doit remplir trois objectifs :



Un accompagnement défini au plus près des besoins de l'élève



Une organisation de l'accompagnement plus réactive et plus souple



Une professionnalisation des AESH et une amélioration de leurs conditions de travail

Des auditions, il ressort que **le premier bilan des PIAL fait l'objet d'appréciations très diverses, voire totalement divergentes** de la part des différents acteurs concernés :

➔ **pour les syndicats des personnels de l'Éducation nationale et les collectifs d'AESH**, il manque à cet outil de gestion administrative une dimension pédagogique et éducative, ainsi qu'une approche interdisciplinaire (absence de lien avec le médico-social et le médico-éducatif). Surtout, **la mise en place des PIAL a entraîné de profondes évolutions du métier d'AESH ayant accentué la dégradation des conditions de travail** : hausse du nombre d'élèves suivis de manière simultanée – les notifications d'aide mutualisée (AESH-m) sont

¹ Selon les chiffres cités en audition par certains représentants syndicaux, 250 démissions à Paris et 250 en Haute-Garonne.

désormais majoritaires sur celles d'aide individuelle (AESH-i) –, extension des interventions à l'ensemble du territoire géographique couvert par le PIAL, changements fréquents d'affectation sans délai de prévenance, augmentation des déplacements entre les lieux d'affectation. Deux expressions entendues en audition résument **ce très fort rejet des PIAL** : « *c'est le royaume de la flexibilité* », « *c'est un système perdant-perdant pour les enfants et pour les accompagnants* » ;

→ **pour le syndicat des personnels de direction de l'Éducation nationale, les PIAL ont globalement permis de gagner en qualité d'accompagnement, en réactivité et en proximité de gestion des ressources humaines.** Ces améliorations sont toutefois variables d'un PIAL à l'autre, leur taille étant un critère déterminant – certains PIAL gèrent 90 AESH, alors que le dimensionnement optimal d'un PIAL est estimé autour d'une trentaine d'AESH. Bien que l'outil soit perfectible, le PIAL est considéré, par les représentants des chefs d'établissement, comme **une avancée** sur laquelle il ne faut pas revenir ;

→ **pour les représentants des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (MDPH),** le PIAL est, en pratique, un outil d'allocation optimale de la ressource d'AESH et non un mode de gestion au service des besoins de l'élève. Preuve en est, le travail collaboratif entre les équipes des MDPH et celles des PIAL, pourtant nécessaire à une meilleure prise en compte des besoins des élèves, est, à ce jour, quasi-inexistant ;

→ **pour les associations de parents d'élèves,** les PIAL ont apporté « *du mieux* » par rapport à une situation antérieure très dégradée, mais beaucoup reste encore à faire. Les PIAL s'accompagnent d'**une augmentation de l'aide mutualisée, tendance qui pose un certain nombre de difficultés** : sélection plus délicate du profil des AESH concernés, car leurs compétences doivent correspondre aux besoins de plusieurs enfants ; moins de temps pour les AESH de nouer des liens avec les équipes pédagogiques ; plus de déplacements, surtout en milieu rural. Les associations déplorent aussi **l'insuffisance voire l'absence de prise en compte des parents dans le fonctionnement des PIAL.** Plus globalement, elles pointent le **manque de dialogue entre les AESH et les familles,** alors que l'élève en situation de handicap a besoin d'être pris en charge « dans sa globalité » ;

→ **pour le ministère,** les PIAL ont déjà beaucoup évolué depuis leur phase expérimentale, mais sont toujours sous-tendus par le principe d'une gestion de la ressource humaine au plus près des besoins d'accompagnement. Des écarts importants de taille et de fonctionnement des PIAL ayant été constatés selon les territoires, **un travail d'harmonisation est en cours,** sur la base d'un référentiel national, le ministère estimant que le calibrage le plus pertinent se situe autour de 30 AESH par PIAL (50 au maximum).

Au cours de la table ronde consacrée aux PIAL, **la rapporteure a été particulièrement intéressée par les pratiques mises en œuvre par le service départemental de l'école inclusive des Pyrénées-Atlantiques**. Le département se distingue par un taux d'accompagnement optimal : tous les élèves bénéficiant d'une notification d'aide humaine sont accompagnés. Le fonctionnement des 70 PIAL que compte le département donne également satisfaction : les coordonnateurs s'efforcent de mettre en œuvre une gestion « RH » de proximité et de favoriser un sentiment d'appartenance des AESH aux PIAL, le retour des familles est très positif (une cellule « Écoute école inclusive » a été créée, un temps d' « installation » des AESH auprès des familles a été mis en place). Les AESH du département bénéficient, en plus de l'adaptation à l'emploi obligatoire, de 12 heures de formation continue. Leurs frais de déplacement sont pris en charge au-delà d'une distance de 15 km entre leur domicile et leur(s) établissement(s) d'affectation. 12 AESH-référents ont été recrutés pour venir en appui des AESH.

Compte tenu de la grande diversité de fonctionnement des PIAL, au sein d'un même département et entre départements, la rapporteure appelle le Gouvernement à encourager l'échange de bonnes pratiques et à mettre en place un pilotage national pour éviter de trop grandes disparités selon les territoires.

Au regard des nombreuses critiques que les PIAL suscitent, la rapporteure appelle le ministère à agir pour :

- **mettre un terme aux dérives d'une gestion de la ressource humaine basée sur la flexibilité ;**
- **replacer la qualité de l'accompagnement au cœur de leur objectif ;**
- **renforcer le cadrage national pour plus d'harmonisation entre les territoires.**

C. DES AESH EN NOMBRE INSUFFISANT POUR RÉPONDRE À LA FORTE AUGMENTATION DES NOTIFICATIONS D'ACCOMPAGNEMENT

Les conditions d'emploi et de travail très précaires des AESH expliquent **le déficit d'attractivité du métier et l'insuffisance du nombre de candidats, alors que les besoins de recrutement sont importants.**

Comme le note la médiatrice de l'Éducation nationale dans son rapport annuel 2021, publié en juillet 2022, **ce manque d'AESH peut paraître « paradoxal », alors que les effectifs ont progressé de 35 % sur les cinq dernières années.**

- **À la rentrée 2022, 4 000 postes d'AESH ont été créés.**
- **À la rentrée 2023, 4 000 postes supplémentaires seront créés, comme le prévoit le PLF pour 2023.**

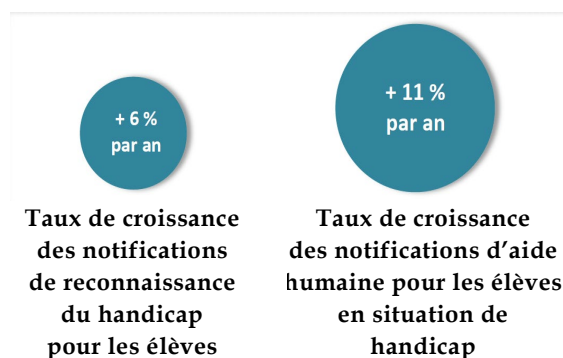
Malgré cette augmentation des moyens humains, les services de la médiation ont reçu, en 2021, encore une centaine de réclamations concernant des difficultés relatives à l'accompagnement d'élèves par des AESH. Sont ainsi signalés :

- l'insuffisance des heures d'aide humaine mises en place par rapport aux préconisations de la MDPH, ainsi que l'accueil partiel de l'enfant dans l'école ;
- l'absence pure et simple d'AESH ;
- le non-recouvrement des besoins de l'enfant par la quotité d'accompagnement préconisée.

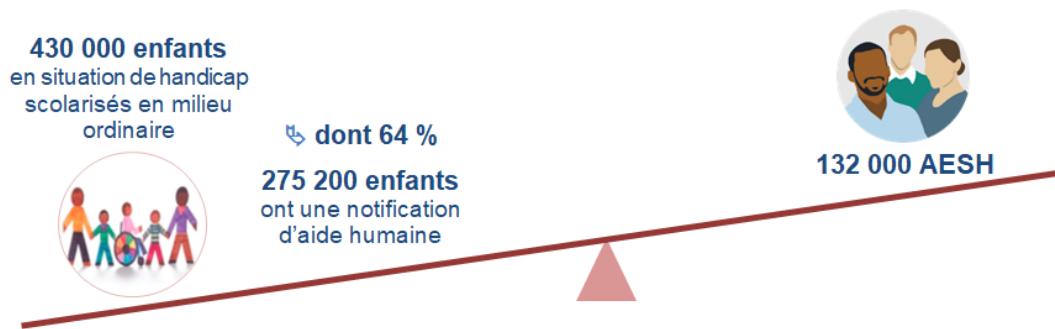
Un constat similaire a été dressé par les associations de parents d'élèves lors de leur audition : si elles reconnaissent unanimement que l'État a fait un effort important ces dernières années en termes de recrutement d'AESH, **des élèves en situation de handicap s'étant vu notifier une aide humaine ne sont toujours pas accompagnés**, cette non-effectivité s'observant surtout dans le premier degré.

À cela s'ajoute le fait que le manque de places en unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis) et en établissements médico-éducatifs (IME) vient exercer une tension supplémentaire sur les besoins en AESH.

Au final, il existe **un hiatus entre, d'un côté, la croissance très soutenue, en particulier depuis 2017, du nombre de notifications d'aide humaine délivrées par les MDPH** – elle-même due à l'augmentation des demandes d'aide humaine formulées par les parents –, **de l'autre, les capacités d'accompagnement que l'Éducation nationale est en mesure de mettre en œuvre.**




⇒ Selon certains acteurs du secteur, cette croissance des notifications d'aide humaine, deux fois supérieure à celle des notifications d'handicap, est révélatrice d'une forme de **systématisation de la demande d'aide humaine** - qualifiée de « réflexe AESH », alors que l'aide humaine n'est pas le seul levier de l'école inclusive. Des aménagements pédagogiques mériteraient parfois d'être mieux exploités avant d'envisager l'accompagnement par une tierce personne.



Du fait des carences de l'État à couvrir quantitativement et qualitativement les besoins d'accompagnement, certaines familles en arrivent à rechercher par elles-mêmes, ou par le biais d'associations, des AESH dits privés. Selon les associations de parents d'élèves, **un marché de l'accompagnement privé est en train de se développer, même s'il est encore difficilement quantifiable.**

La rapporteure se dit très préoccupée par cette privatisation de l'accompagnement du handicap, qui provoque une rupture d'égalité et renforce les inégalités sociales.

II. LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION (AED) : UNE FONCTION PRÉCAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS



- **AED, une fonction très polyvalente** : encadrement et surveillance des élèves, tâches administratives, accueil et intégration des élèves en situation de handicap, assistance pédagogique aux élèves en difficulté, prévention de la violence scolaire, etc.
- **AED, une fonction ouverte aux titulaires du baccalauréat** ou d'un diplôme équivalent. Les étudiants boursiers sont prioritaires.
- **AED, un recrutement** :

- par **contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans, renouvelable une fois** ;
- **après six ans de service dans ces fonctions et, en cas de renouvellement, par contrat à durée indéterminée (CDI)** : le bénéfice de cette « CDIisation » est **un apport du Sénat** lors de l'examen de la loi du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire.

Au moment de sa création, l'idée était de faire de la fonction d'AED un tremplin pour une éventuelle future carrière dans l'Éducation nationale, par le biais des concours de conseiller principal d'éducation (CPE) ou de professeur.

Cependant, le taux de réussite des AED à ces concours n'est aujourd'hui que de 15 %. En outre, les étudiants ne représentent que 30 % des effectifs, alors qu'ils étaient censés être majoritaires. Au regard de ces constats, se pose la **question du devenir professionnel des AED** : faut-il professionnaliser cette fonction pour permettre à ceux qui le souhaitent de continuer à l'exercer et d'en

faire un véritable métier ? Ou faut-il conserver sa nature première et mieux garantir ses débouchés vers d'autres emplois ?

Sans trancher **ce débat de fond qui mériterait, selon la rapporteure, un travail d'analyse et de concertation approfondi**, force est de constater que **les conditions d'emploi et de travail des AED se caractérisent par une précarité certaine** :

- rémunération au niveau du Smic ;
- absence de grille indiciaire, soit indice fixe ;
- absence de formation ;
- pluralité des établissements d'affectation.

III. UNE PROPOSITION DE LOI QUI APPORTE PLUS DE SÉCURITÉ, DE VISIBILITÉ ET DE RECONNAISSANCE PROFESSIONNELLES AUX AESH ET AUX AED : LE PREMIER PAS D'UN LONG CHEMIN DE RÉFORME

La première lecture de la proposition de loi à l'Assemblée nationale

• La proposition de loi, portée par l'ancienne députée Michèle Victory, prévoyait **initialement** :

- le recrutement des AESH en CDI, sans condition d'exercice préalable ;
- la mise en place d'un coefficient de pondération pour le calcul du temps de travail effectif des AESH ;
- la possibilité d'un recrutement des AED en CDI, sans condition d'exercice préalable ;
- la définition d'un taux minimal d'encadrement des élèves par les AED ;
- le versement d'une indemnité pour les AESH et les AED exerçant en éducation prioritaire.

• À l'issue de son **examen par la commission** des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, le 12 janvier 2022, la proposition de loi comportait les dispositions suivantes :

- la possibilité d'un recrutement des AESH en CDI, après trois années d'exercice en CDD ;
- la possibilité d'un recrutement des AED en CDI, après six années d'exercice en CDD.

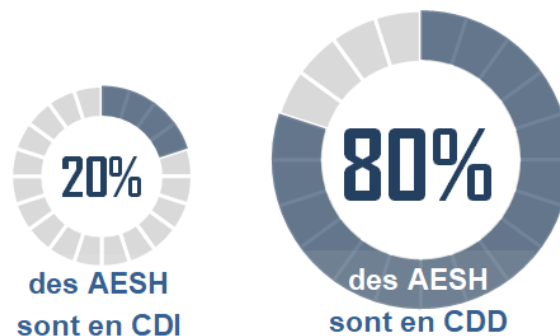
Les autres dispositions ont été supprimées.

• Lors de son **examen en séance publique** par l'Assemblée nationale, le 20 janvier 2022, la proposition de loi a fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel. C'est sur ce texte que le Sénat est appelé à se prononcer.

A. L'OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE RECRUTEMENT DES AESH EN CDI À L'ISSUE D'UN SEUL CDD, CONTRE DEUX AUJOURD'HUI : UNE ACCÉLÉRATION DE LA « CDISATION » QUE LA COMMISSION SOUTIENT

En l'état actuel du droit, tel qu'issu de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, les AESH sont contraints d'effectuer deux CDD de trois ans, soit six ans de contrat précaire, avant d'obtenir, en cas de renouvellement de leur mission, un CDI.

La grande majorité des AESH exercent aujourd'hui en CDD.



Ces années en contrat court, faiblement rémunéré, sont synonymes de précarité financière, d'accès limité au logement (difficulté à avancer une caution, impossibilité de contracter un emprunt immobilier), d'incertitude sur le renouvellement du contrat, d'insécurité sur l'avenir professionnel. Et ce, alors qu'il est largement admis que les qualités humaines et les compétences professionnelles d'un AESH sont reconnues bien avant six ans d'exercice.

C'est dans ce contexte que l'article 1^{er} de la proposition de loi, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, ouvre la possibilité de recruter en CDI les AESH ayant exercé pendant trois à six ans, soit potentiellement à l'issue d'un seul CDD.

Les modalités de cette disposition sont renvoyées à un décret.

Pour la rapporteure, cette possibilité pour les AESH d'être embauchés plus rapidement en CDI constitue **une première avancée sociale** :

- elle donne une stabilité de l'emploi et sécurise le parcours professionnel ;
- elle offre de la visibilité sur l'avenir ;
- elle apporte une reconnaissance professionnelle.

Elle est aussi **une étape importante dans la professionnalisation du métier d'AESH et dans la construction de son attractivité.**

D'ici l'examen de la proposition de loi en séance publique, la rapporteure poursuivra sa réflexion et ses échanges avec le ministère sur la durée d'exercice exigée pour pouvoir prétendre à une « CDISATION ».

B. SORTIR LES AESH DE LA PRÉCARITÉ : UN VASTE CHANTIER DE RÉFORME À MENER D'URGENCE

Même si l'article 1^{er} de la proposition de loi constitue une première avancée pour les AESH, le chemin qu'il reste à parcourir pour améliorer leur statut et leurs conditions de travail est encore long.

C'est pourquoi la rapporteure appelle le Gouvernement à s'atteler sans plus tarder à une réforme structurelle des conditions d'emploi des AESH, dans le cadre de « l'acte II de l'école inclusive » annoncé par le ministre lors de son audition du 7 novembre dernier.

Plusieurs sujets, relevant du niveau réglementaire, nécessitent d'être travaillés simultanément :

- la quotité de travail, dans le but de permettre aux AESH qui le souhaitent de travailler à temps complet ;
- l'articulation entre le temps scolaire et le temps périscolaire, qui appelle un dialogue approfondi entre l'État et les collectivités territoriales ;
- l'augmentation du niveau de rémunération, qui passe impérativement par une revalorisation de la grille indiciaire ;
- l'application effective de la réglementation de l'Éducation nationale en matière de remboursement des frais de transports ;
- le renforcement de la formation des AESH et sa prise en charge financière ;
- la révision du fonctionnement des PIAL, afin de remédier aux dérives constatées et harmoniser les pratiques entre les territoires.

C. LA POSSIBILITÉ DE « CDISATION » DES AED À L'ISSUE DE DEUX CDD : UNE DISPOSITION DÉJÀ ENTRÉE EN VIGUEUR GRÂCE AU SÉNAT, MAIS DONT LE PRINCIPE NÉCESSITE D'ÊTRE RÉAFFIRMÉ PAR LE MINISTRE EN SÉANCE PUBLIQUE

L'article 2 de la proposition de loi ouvre aux AED, ayant exercé pendant six ans en CDD, le bénéfice du recrutement en CDI en cas de poursuite de leur mission.

Cette disposition, votée par l'Assemblée nationale le 20 janvier 2022, **a entre-temps été satisfaite** par l'article 10 de la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire. **Elle y a été introduite par le Sénat**, lors de l'examen du texte en première lecture, à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par Toine Bourrat et plusieurs de ses collègues.

Au stade de l'examen en commission, **la rapporteure n'a toutefois pas souhaité supprimer l'article 2**, afin qu'en séance publique, le ministre réaffirme le principe de la « CDisation » des AED en cas de poursuite de leurs missions, après six ans d'exercice.

Des remontées de terrain font en effet état de réticences de la part de rectorats et de chefs d'établissement à « CDIser » les AED. Sur la cible de 5 000 « CDIisations » visées, seules 1 000 seraient effectives.

Même si le décret d'application du 9 août 2022 ne présente pas d'ambiguïté¹, une circulaire ministérielle serait peut-être nécessaire pour inciter les rectorats et les chefs d'établissement à se saisir de cette disposition.

D. ENGAGER UNE CONCERTATION SUR LE DEVENIR PROFESSIONNEL DES AED

La possibilité de « CDIisation » des AED oblige à penser leur montée en compétence et leur professionnalisation, alors que leur fonction a été conçue comme la phase initiale d'une carrière appelée à se dérouler dans d'autres emplois.

En conséquence, **la rapporteure souhaite que le ministère s'engage dans un travail de concertation, avec l'ensemble des acteurs concernés, sur le devenir professionnel des AED.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté à l'unanimité la proposition de loi sans modification.

¹ Son article 1^{er} ter dispose bien que « Lorsqu'un nouveau contrat est conclu avec une personne ayant exercé pendant six ans en qualité d'assistant d'éducation, ce contrat est à durée indéterminée. »

EXAMEN EN COMMISSION

JEUDI 1^{ER} DÉCEMBRE 2022

M. Laurent Lafon, président. - Nous examinons la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation. Ce texte sera examiné en séance publique le 8 décembre.

Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure - Cette proposition de loi, dont l'initiative revient à notre ancienne collègue députée de l'Ardèche, Michèle Victory, a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en première lecture, le 20 janvier dernier. Elle concerne deux catégories de personnels indispensables à la réalisation d'un objectif que nous partageons tous, l'école inclusive : d'une part, les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), d'autre part, les assistants d'éducation (AED).

Il y a un an, avec Annick Billon et Max Brisson, dans le cadre de la mission d'information qui nous avait été confiée sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat, nous avons lancé une première alerte sur les conditions d'emploi et de travail des accompagnants des élèves en situation de handicap.

Aussi, lorsqu'il m'a été proposé de rapporter cette proposition de loi, j'y ai vu une continuité avec notre travail de contrôle, mais aussi et surtout une opportunité pour faire bouger les lignes.

Afin de disposer d'un état des lieux à jour et le plus exhaustif possible, j'ai tenu à ré-échanger avec l'ensemble des acteurs que nous avons entendus l'année dernière : collectifs d'AESH, syndicats des personnels de l'éducation nationale, syndicat des personnels de direction, fédérations et associations de parents d'élèves, représentant des directeurs de maison départementale des personnes handicapées (MDPH), responsables de pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial), direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Je remercie d'ailleurs vivement les collègues qui m'ont accompagnée dans ce travail d'audition. Je précise que nous ne disposons pas de tous les éléments chiffrés demandés à la DGESCO mais j'espère que nous aurons toutes les informations avant l'examen en séance.

À l'issue de ce travail, je tire encore plus fort la sonnette d'alarme sur la situation des 132 000 AESH, dont 93 % sont des femmes : la précarité dans laquelle sont maintenus ces professionnels, chevilles ouvrières de l'école inclusive, n'est pas acceptable.

Les causes et les manifestations de cette précarité sont nombreuses, données statistiques à l'appui.

D'abord, leurs conditions de recrutement : plus de 80 % des AESH sont recrutés en CDD contre moins de 20 % en CDI, soit un ratio pratiquement inverse de celui observé dans les différentes catégories de salariés. C'est la loi de 2019 qui a rendu possible le passage en CDI après six ans.

Ensuite, leurs conditions d'emploi : seulement 2 % des AESH disposent d'un emploi à temps complet, la quotité de travail moyenne n'étant que de 62 %. Ce temps incomplet subi contraint les AESH à cumuler d'autres « petits » contrats pour prétendre à un niveau de revenus un peu plus décent.

Parlons des conditions de rémunération, précisément : sous l'effet cumulatif du recours généralisé aux emplois à temps incomplet et d'une grille indiciaire concentrée à des niveaux proches du Smic, la rémunération mensuelle moyenne d'un AESH n'est que de 850 euros nets, montant dont la valeur réelle s'effondre dans le contexte inflationniste actuel. L'État rémunère donc en dessous du seuil de pauvreté, ce que nous relevions déjà dans un rapport précédent, ses professionnels de l'école inclusive.

Les conditions de formation, enfin, dont les lacunes conduisent à de fréquents cas d'« auto-formation », c'est-à-dire à des situations dans lesquelles l'AESH effectue ses propres démarches pour trouver la formation répondant à ses besoins, qu'il règle sur ses propres deniers voire que les parents de l'enfant dont il s'occupe lui paient !

Dans ce panorama général, je tiens à mentionner la situation particulière des AESH exerçant dans l'enseignement agricole et maritime. Au nombre de 700 environ, ils sont confrontés à des conditions d'emploi encore plus difficiles - quotité de travail comprise entre 10 % et 20 %, nonaccès aux dispositifs de formation -, si bien qu'ils se qualifient eux-mêmes de « sous-AESH ».

À cette précarité de l'emploi viennent s'ajouter des conditions de travail qui n'ont jamais été bonnes, y compris du temps des auxiliaires de vie scolaire (AVS). De l'avis unanime des AESH, mais aussi d'autres acteurs de l'école inclusive, elles n'ont cessé de se dégrader depuis quelques années.

La mise en place, à partir de 2021, des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial) a marqué un tournant dans leur aggravation. J'y consacre tout un développement dans mon rapport, au terme duquel j'appelle le Gouvernement à adopter des correctifs.

Aujourd'hui, le quotidien d'un AESH se caractérise par une très grande flexibilité : affectation dans différents établissements relevant du territoire du Pial ; prise en charge simultanée de plusieurs enfants, conséquence de l'essor de l'aide mutualisée ; changements fréquents et non concertés d'emploi du temps et d'affectation ; accomplissement de tâches ne faisant pas partie de ses missions, comme la surveillance de classes entières ou d'examens, ou l'aide à des tâches administratives ; multiplication des déplacements, en particulier en milieu rural, dont les frais ne sont pas toujours pris en charge, alors qu'ils le devraient en application de la réglementation de l'éducation nationale - et il y a des différences entre les départements- ; droits à la pause méridienne et au fractionnement des jours de congé non respectés.

Je me dois d'illustrer ce tableau, pour le moins édifiant, par quelques expressions entendues en audition : « de l'exploitation pure et simple », « des conditions de travail déshumanisées », « sentiment d'être du sous-personnel », « AESH sous-payés et corvéables », « AESH toujours relégués en dernier ».

Ces conditions de travail extrêmement dégradées conduisent à des arrêts maladie à répétition, des cas de dépression, des abandons de poste, des démissions - très nombreuses l'été dernier dans certains territoires. Indicateur particulièrement révélateur de cette désaffection, l'ancienneté moyenne dans le métier d'AESH n'est que de deux ans et demi !

Et pourtant, en dépit de l'absence de reconnaissance et de la perte de sens que les professionnels dénoncent, j'ai été frappée de constater que nombre d'entre elles ont le courage de continuer car, je cite, « c'est un beau métier », « sans AESH, il n'y a pas d'école inclusive ». Elles sont conscientes de ce qu'elles peuvent apporter aux enfants.

Alors que le métier d'AESH n'a jamais été aussi peu attractif, le paradoxe veut que, dans le même temps, les besoins d'accompagnement des élèves en situation de handicap croissent à une vitesse très soutenue.

Depuis 2017, les notifications d'aide humaine des MDPH augmentent de 11 % par an, soit à un rythme près de deux fois supérieur à celui des notifications de reconnaissance du handicap. Cette tendance à « la systématisation de l'aide humaine », comme on me l'a rapporté, est un sujet qui mériterait d'être réfléchi conjointement par l'éducation nationale et les départements, au titre de leur compétence « handicap ».

Bien que les effectifs d'AESH aient progressé de 35 % sur les cinq dernières années, que 4 000 postes aient été créés à la rentrée 2022 et que 4 000 autres le seront à la rentrée 2023, force est de constater que : des élèves en situation de handicap s'étant vu notifier une aide humaine ne sont toujours pas accompagnés ; des élèves pâtissent d'un nombre d'heures d'accompagnement inférieur à celui qui leur a été notifié ; des élèves voient leurs besoins non couverts par la quotité fixée.

Cette carence de l'éducation nationale à couvrir quantitativement et qualitativement les besoins d'accompagnement en AESH explique que certaines familles en arrivent à rechercher par elles-mêmes, ou par le biais d'associations, des AESH dits privés. J'avais posé la question au ministre qui avait appris ce type de situation par la presse !

Un marché de l'accompagnement privé est en train de se développer, même s'il est encore difficilement quantifiable. Cette évolution m'inquiète fortement, car elle provoque une rupture d'égalité dans l'accompagnement du handicap et renforce les inégalités sociales.

J'en viens, en quelques mots, à la situation des 65 000 AED, également confrontés à des conditions de travail précaires.

Pour rappel, la fonction d'assistant d'éducation, prioritairement destinée à un public étudiant, est très polyvalente : elle va de l'encadrement et de la surveillance à l'assistance pédagogique aux élèves en difficulté, en passant par l'intégration des élèves en situation de handicap.

Au moment de sa création, l'idée était aussi de faire de la fonction d'AED un tremplin pour une éventuelle future carrière dans l'éducation nationale, par le biais des concours de conseiller principal d'éducation ou de professeur. Cependant, le taux de réussite des AED à ces concours n'est aujourd'hui que de 15 %. En outre, les étudiants ne représentent que 30 % des effectifs, alors qu'ils étaient censés être majoritaires.

Au regard de ces constats, se pose la question du devenir professionnel des AED : faut-il professionnaliser cette fonction pour permettre à ceux qui le souhaitent de continuer à l'exercer et d'en faire un véritable métier ? Ou faut-il conserver sa nature première et mieux garantir ses débouchés vers d'autres emplois ?

Sans trancher ce débat de fond qui nécessiterait, à mon avis, un travail de concertation approfondi, je constate que les conditions d'emploi et de travail des AED se caractérisent par une grande précarité : rémunération au niveau du Smic ; absence de grille indiciaire, donc indice fixe ; absence de formation ; pluralité des établissements d'affectation.

Face à la diversité et l'ampleur des enjeux que je viens de décrire, pour partie communs aux deux catégories d'agents, cette proposition de loi se veut comme une première étape, nécessairement modeste, vers une amélioration de leurs conditions d'emploi et une reconnaissance du service qu'ils rendent à l'école inclusive.

L'article 1^{er} ouvre la possibilité de recruter en CDI les AESH ayant exercé durant trois à six ans, soit potentiellement à l'issue d'un seul CDD, contre deux actuellement exigés par la loi pour une école de la confiance.

Alors que la très grande majorité des AESH enchaînent aujourd'hui les contrats courts, synonymes d'instabilité, d'incertitude, de précarité, cette accélération de la possibilité de « CDIisation » est gage de stabilité de

l'emploi, de sécurisation du parcours professionnel, de visibilité quant à l'avenir et, surtout, de reconnaissance professionnelle.

Il s'agit d'une étape importante dans la professionnalisation du métier d'AESH et dans la construction de son attractivité. Je me suis beaucoup interrogée sur la durée de la condition d'exercice exigée pour pouvoir prétendre à une « CDIisation ». Où placer le curseur ? À trois ans ? Ou plus tôt encore – le ministère étant ouvert à l'idée d'un délai d'un an –, dans la mesure où, d'une part, il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation, d'autre part, les qualités humaines et les compétences professionnelles d'un AESH peuvent être reconnues dès la fin de sa première année d'exercice ? D'ici à la séance publique, je vais poursuivre ma réflexion, tout en étant très attentive aux propos du ministre à l'occasion de la discussion budgétaire de ce soir.

J'ai, par ailleurs, pleinement conscience que, si la « CDIisation » accélérée constitue une première avancée pour les AESH, le chemin qui reste à parcourir pour améliorer leur statut et leurs conditions de travail est encore long. Il me semble fondamental que nous appelions collectivement le Gouvernement à s'atteler sans tarder à une réforme structurelle des conditions d'emploi des AESH, dans le cadre de « l'acte 2 de l'école inclusive » que le ministre nous a annoncé lors de son audition.

Plusieurs sujets relevant du niveau réglementaire nécessitent d'être travaillés simultanément : la quotité de travail, dans le but de permettre aux AESH qui le souhaitent de travailler à temps complet ; l'articulation entre le temps scolaire et le temps périscolaire, qui appelle un dialogue approfondi entre l'État et les collectivités territoriales ; l'augmentation du niveau de rémunération, qui passe impérativement par une revalorisation de la grille indiciaire ; l'application effective de la réglementation de l'éducation nationale en matière de remboursement des frais de transports ; le renforcement de la formation initiale et continue des AESH et sa prise en charge financière ; la révision du fonctionnement des PIAL, afin de remédier aux dérives constatées et harmoniser les pratiques entre les territoires – d'un département à l'autre, en effet, cela varie beaucoup !

L'article 2 de la proposition de loi ouvre aux AED ayant exercé six ans en CDD le bénéfice du recrutement en CDI en cas de poursuite de leur mission. Cette disposition, votée par l'Assemblée nationale le 20 janvier dernier, a depuis été satisfaite par l'article 10 de la loi du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire. Elle y a été introduite par le Sénat lors de l'examen du texte en première lecture, à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue Toine Bourrat.

Pour éviter une redondance inutile, il conviendrait de la supprimer, ce que je n'ai pourtant pas souhaité proposer à ce stade de la commission. Des remontées de terrain font état de réticences de la part des rectorats et des chefs d'établissement à « CDIiser » les AED après six ans de service. Sur

l'objectif visé de 5 000 « CDIsations », seules 1 000 seraient effectives. Même si le décret d'application, publié le 9 août dernier, ne présente aucune ambiguïté, une circulaire ministérielle serait peut-être nécessaire pour inciter les rectorats et les chefs d'établissement à se saisir de cette disposition. J'attends donc du ministre, en séance publique, qu'il réaffirme le principe posé par la loi du 2 mars dernier et qu'il s'engage à son application sur le terrain.

Je vous propose donc d'adopter cette proposition de loi sans modification à ce stade, en laissant la porte ouverte à des avancées supplémentaires en séance publique.

M. Laurent Lafon, président. – Avant d'ouvrir la discussion générale, j'invite notre rapporteure à définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure. – Ce périmètre pourrait comprendre les dispositions relatives aux conditions de recrutement et d'emploi des AESH et des AED.

Il en est ainsi décidé.

M. Max Brisson. – Je tiens d'abord à excuser l'absence de Cédric Vial, qui portera la parole de notre groupe lors de la séance publique, et qui a été retenu par une session de conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Je salue un rapport argumenté, équilibré et juste. La disposition concernant les AED a été satisfaite par l'amendement de notre collègue Toine Bourrat, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à lutter contre le harcèlement scolaire ; reste donc la question des AESH.

Ce texte ne réglera pas la précarité des AESH, malgré les progrès enregistrés, mais encore limités, à la suite de la loi pour une école de la confiance. Il propose toutefois des avancées que l'on ne peut pas repousser.

Actuellement, après deux contrats de trois ans en CDD, toute nouvelle mission confiée à un AESH ne peut l'être qu'en CDI. La proposition de loi, si elle définitivement votée, permettra d'avancer cette possibilité de CDI après trois ans de CDD. Nous soutenons cette mesure qui va dans le bon sens. Après trois ans, en effet, on peut mesurer les aptitudes de la personne et donc tenter de la sortir de la précarité institutionnalisée.

Nous sommes, en revanche, plus réticents à réduire cette durée, à la fois pour éviter une « CDIsation » qui ne s'appuierait pas sur une bonne évaluation des compétences et, surtout, pour faire en sorte que le système fonctionne bien. Dans le cadre des PIAL, les AESH ne peuvent être affectés au-delà d'un rayon de 20 kilomètres. Il convient de ne pas rigidifier une organisation qui doit, en particulier en zones rurales, être calibrée en fonction du nombre d'enfants en situation de handicap.

Après l'adoption conforme de ce texte que nous souhaitons, nous devons encore légiférer. La prise en charge des élèves en situation de handicap est très diverse d'un département à l'autre ; un cadre national, à ce

titre, ne serait pas inutile. Si les MDPH ouvrent des droits à l'accompagnement des enfants, l'éducation nationale prend plus ou moins en compte ces notifications et arbitre seule, en fonction des ressources humaines dont elle dispose, entre accompagnement collectif et accompagnement particulier. L'augmentation du nombre des AESH ne suffit pas aujourd'hui pour répondre à toutes les notifications des MDPH. Les écarts entre départements sont considérables, et le Girondin que je suis estime qu'un cadre national ne serait pas inutile...

L'articulation entre tous les acteurs, qui justifiait à l'origine la mise en place des PIAL, reste un vœu pieu ; elle n'est absolument menée par l'éducation nationale. S'agissant de la prise en charge des élèves en situation de handicap, la formation de tous les professionnels – et pas seulement des AESH –, en particulier celle des professeurs, n'est pas non plus conduite, ni pour les pratiques pédagogiques ni pour les matériels et outils nécessaires.

Il faudra également travailler sur la situation des accompagnants. Actuellement, elle est celle de la précarisation institutionnalisée, avec une rémunération faible, calculée sur une année amputée et une base horaire hebdomadaire réduite, ainsi qu'une formation aléatoire et insuffisante. La professionnalisation des AESH n'est pas à la hauteur du discours sur l'école inclusive.

Nous souhaitons ouvrir un débat sur la prise en charge de l'enfant. Faut-il en rester à une approche centrée sur l'école, provoquant une dichotomie entre la prescription des MDPH et l'exécution par l'éducation nationale, et favorisant, conformément à une décision du Conseil d'État, une pluralité d'employeurs pour les AESH selon que l'enfant est dans le temps scolaire ou dans le temps périscolaire ? Ou faut-il plutôt opter pour une approche centrée sur le handicap de l'enfant, et penser ainsi sa prise en charge sur l'ensemble de la journée, sachant que la tutelle diffère selon que l'enfant est dans le temps de la classe *stricto sensu* ou le temps de l'école ?

Dans le premier cas, l'éducation nationale est au centre du dispositif, et elle peine à organiser une école inclusive. Dans le second cas, on s'orienterait vers une approche médico-sociale, dont il reste à concevoir l'organisation, ainsi que le partage des responsabilités et des financements. Au-delà de la mission *flash* confiée à Cédric Vial, voilà un sujet qui mériterait une étroite collaboration entre notre commission et celle des affaires sociales.

Dans cette attente, le groupe Les Républicains souhaite une adoption conforme de la proposition de loi de Michèle Victory.

Mme Annick Billon. – Je salue le travail de notre rapporteure. Je connais son engagement et son expertise à la fois sur le sujet de l'éducation et, en tant que membre active de la délégation aux droits des femmes depuis de nombreuses années, sur ceux concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, sachant que 93 % des AESH sont des femmes.

En 2021, le ministère de l'éducation nationale recensait 100 000 AESH et 63 000 AED. Les lacunes de la formation initiale et continue de ces personnels, la difficulté d'accéder à des emplois stables, avec également de très faibles niveaux de rémunération, constituent autant d'obstacles à l'attractivité de ces métiers. Ce texte, qui a toutefois le mérite d'exister, ne va pas améliorer ces conditions de travail. Des amendements avaient été envisagés concernant la formation ou l'organisation du temps, mais ils seraient contraints par la dimension réglementaire de ces sujets et par les dispositions de l'article 40 de la Constitution ; dès lors, on s'orienterait vers un vote conforme.

Les AESH sont un maillon essentiel de l'école inclusive. La création des PIAL a été saluée lors des auditions, mais leur mise en place et leur fonctionnement s'avèrent à géométrie variable selon les territoires ; on ne peut pas se satisfaire de cette situation.

Il conviendrait de valoriser la formation initiale et continue tout au long de la carrière ; on offrirait ainsi aux AESH des perspectives d'évolution.

La question de la multiplication des affectations, avec les temps de trajet associés, reste une préoccupation importante. La problématique de la pause méridienne est également un sujet central, dans la mesure où l'on ne peut imaginer un accompagnement de ces élèves en situation de handicap avec des temps hachés et, fatalement, une mauvaise articulation des prises en charge.

Concernant le statut et la condition des AESH, nous ne pourrions peut-être pas adopter de nouvelles mesures, qui seraient soit réglementaires, soit passibles de l'article 40. Le ministre de l'éducation a évoqué « l'acte 2 de l'école inclusive ». Au-delà du slogan, cet « acte 2 » me semble nécessaire, à la fois pour les AESH et pour les élèves en situation de handicap.

Le groupe Union Centriste votera ce texte. Mais, si l'on souhaite réduire les délais avant la « CDIisation », il faudra, dans le même temps, développer la formation initiale et continue. Cette « CDIisation » ne doit pas nous faire oublier les conditions de travail, la question de la rémunération et le manque d'attractivité de ce métier pourtant essentiel.

Mme Céline Brulin. – Cette proposition de loi, bien que modeste, constitue un premier pas dans la prise en compte du travail des AESH. Le rapport m'apparaît très lucide sur la situation des AESH, à la fois en donnant des exemples précis, notamment concernant les inégalités entre territoires, et en indiquant clairement les limites du texte.

Nous nous orientons vers une adoption conforme. Doit-on opter pour une « CDIisation » dans un délai ramené à un an ? J'entends vos remarques, on ne peut effectivement pas s'engager dans cette voie sans y réfléchir. Il manque encore beaucoup d'AESH pour accompagner les enfants ; le risque de se retrouver avec des AESH en CDI, mais sans

affectation, est donc assez limité. Le sujet de la formation de ces agents est très important. Connaissons-nous la position du Gouvernement ? Il serait fâcheux que ce dernier soit prêt à une « CDIisation » au bout d'un an et que le Sénat la refuse.

M. Brisson souhaite avec raison engager une réflexion sur l'accompagnement global des enfants en situation de handicap. Je rappelle que les statuts de la fonction publique autorisent des mises à disposition ; cette hypothèse, au moins d'un point de vue statutaire, n'est pas à écarter. Il existe, en tout cas, des passerelles permettant d'innover sur le sujet.

Mme Sabine Van Heghe. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est favorable à cette proposition de loi. La « CDIisation » de ces personnels qui jouent un rôle fondamental dans l'école inclusive favoriserait la stabilisation des effectifs, avec des personnels expérimentés permettant de construire un véritable projet professionnel autour et pour les enfants.

Le CDI est la norme contractuelle dans notre pays, il permet de se protéger et donne des perspectives, avec la possibilité de se loger, d'emprunter, et l'espoir de vivre de son travail.

Les AESH ne bénéficient pas de la reconnaissance qu'ils, ou plutôt elles, méritent. Leur rémunération est très faible – environ 850 euros par mois – et les conditions de travail sont souvent très difficiles : manque de formation, temps incomplet subi, affectations couvrant parfois plusieurs écoles distantes les unes des autres, ce qui entraîne des frais de déplacement non couverts.

Pour ces raisons, on observe beaucoup de démissions, de l'ordre de 10 % du personnel global, et cela après deux ou trois ans d'exercice. Le Gouvernement ne prévoit pas assez de créations de postes d'AESH - 4 000 postes seulement pour 2023 -, alors même que les prescriptions d'aide humaine en 2020 et 2021 ont augmenté de 12 %. Sur la même période, le nombre d'AESH n'a augmenté que de 5 %. Il s'agit d'être vigilant concernant le recours à des AESH privés, qui entraînerait une rupture d'égalité relative aux moyens financiers des parents.

La « CDIisation » des AED est permise depuis la loi visant à lutter contre le harcèlement scolaire et le décret du 9 août 2022. Il apparaît cependant que certains chefs d'établissement refusent cette « CDIisation » ; seuls 20 % des AED susceptibles d'être « CDIisés » l'ont effectivement été, d'où l'importance pour le Gouvernement de réaffirmer le principe d'une obligation de « CDIisation » des AED après six ans d'exercice. Les conditions de travail des AED sont également très difficiles, avec une rémunération insuffisante, différents lieux d'affectation et une absence de formation.

Ce texte ne prétend pas tout résoudre. C'est la raison pour laquelle notre groupe a proposé des amendements au projet de loi de finances (PLF) pour 2023, afin d'améliorer le sort des AESH : 20 millions d'euros supplémentaires pour revaloriser leur rémunération ; 10 millions d'euros

pour améliorer les conditions d'exercice - achat de matériels adaptés, alignement du montant des primes REP et REP+ des AESH sur celles des autres personnels de l'éducation nationale. À cela s'ajoute l'ouverture de 10 270 postes supplémentaires, au lieu des 4 000 prévus par le PLF ; le coût de cette mesure s'élève à plus de 160 millions d'euros.

Notre groupe veille également à l'amélioration du sort des AED. Nous avons déposé des amendements afin d'aligner le montant des primes REP et REP+ sur celui des autres personnels de l'éducation nationale, et mettre au même niveau les rémunérations des AED de l'enseignement agricole et de l'enseignement général.

M. Jacques Groperrin. - Je déplore que vous n'ayez pu obtenir les informations nécessaires, notamment de la part de la DGESCO ; cela montre la transversalité et la fluidité de ce ministère... On dénombre 430 000 élèves en situation de handicap en 2022. On observe un manque important d'AESH, puisque seulement 56 % de ces élèves bénéficient d'un accompagnement humain : 67 % dans les classes du premier degré et 45 % dans celles du deuxième degré. La situation est donc alarmante, et il est difficile de s'étonner que certains parents fassent appel à des AESH privés.

Il s'agit de s'interroger sur l'amélioration des conditions d'exercice des AESH. La revalorisation du statut et le niveau de rémunération sont des questions fondamentales. Le Conseil d'État, dans son décision du 20 novembre 2020, a également évoqué le sujet de la coordination entre les collectivités territoriales et l'État concernant la prise en charge du temps périscolaire.

Vous avez eu raison de parler de « carence » de l'éducation nationale à couvrir les besoins d'accompagnement en AESH. La « CDIisation » est une bonne chose, mais, si l'on opte pour un délai d'un an, le risque serait de dévaloriser la profession et son statut ; en privilégiant un délai de trois ans, et à condition que cela s'accompagne d'une formation continue, on montre qu'il s'agit d'un véritable métier.

Mme Monique de Marco. - Votre rapport est sombre sur la situation des AESH, chevilles ouvrières de l'école inclusive : ils gagnent 850 euros par mois en moyenne, soit moins que le seuil de pauvreté qui se situe à 1 000 euros. Comment l'État accepte-t-il de créer ainsi des travailleurs pauvres ?

L'organisation des PIAL est parfois calamiteuse : certaines AESH passent plus de temps sur la route qu'auprès des élèves ! Dans certaines académies, des enfants n'ont pas d'accompagnement et les parents qui ont les moyens engagent des prestataires privés. Nous avons déposé des amendements pour améliorer leur statut et leurs conditions de travail dans le cadre de l'examen de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances.

M. Bernard Fialaire. - Je partage la position de notre rapporteure. Néanmoins, il convient d'éviter la caricature : médecin agréé d'aptitude, je rencontre très régulièrement des AESH. Ces personnes ne sont pas toutes

dans la souffrance, certaines sont très épanouies. Le travail à temps partiel est souvent un choix, pour des raisons familiales ou personnelles. Ces emplois constituent parfois une opportunité pour certaines personnes dans leur parcours de vie, lorsqu'elles ont des capacités dans ce domaine : elles ne poursuivent d'ailleurs pas forcément une carrière d'AESH, mais cela leur permet de reprendre pied dans le marché du travail. N'ayons donc pas une vision trop sombre de la situation.

Il faut veiller à prendre en compte le type de handicap ; certains élèves ont des handicaps comportementaux très gênants pour la classe. Il faut aussi travailler avec les communes, les départements, pour renforcer la médecine scolaire, les régions et l'État, pour les stages et l'orientation.

Mme Sylvie Robert. – Je salue la qualité du rapport qui est très équilibré. Cette proposition de loi constitue une étape, sans doute modeste au vu des enjeux, mais elle a pour vertu de remettre sur le devant de la scène la question de la situation de ces personnes, de leur salaire, de leur statut. Je ne sais pas si l'on peut être vraiment épanoui à temps partiel, en gagnant 850 euros par mois ! Ce texte est aussi une forme de reconnaissance pour ces personnels.

Je m'interroge sur les Pial : si certains sont bien conçus, d'autres sont catastrophiques. Une harmonisation me semble nécessaire.

Cette proposition de loi appelle d'autres étapes. Si le Gouvernement accepte la « CDIisation » après un an, celle-ci ne saurait se faire sans conditions. Toutefois, cette mesure aurait le mérite de donner à ces personnels d'autres perspectives : j'ai été terrifiée en découvrant la situation de certaines AESH lors des auditions. Je suis d'accord avec notre rapporteure : la formation – aujourd'hui 60 heures au moment de la prise de poste, éventuellement en distanciel... – doit être obligatoire. Si le ministre nous donne des garanties sur les modalités de la « CDIisation » après un an, il serait fâcheux que notre Haute Assemblée s'y oppose.

Dans l'immédiat, nous voterons ce texte conforme. Il faudra demander au ministre en séance s'il est prêt à aller plus loin, et comment. Une négociation pourrait alors s'engager avec le Gouvernement, dans laquelle le Sénat pourrait faire valoir sa position.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Nous sommes tous attentifs à la question des AESH, qui jouent un rôle crucial dans l'école inclusive. Tous les enfants doivent avoir accès à l'enseignement dans des conditions dignes. Les enfants en situation de handicap sont parfois victimes de harcèlement. Je salue ce texte qui constitue une avancée pour les AESH et les AED. Le ministère semble ouvert à une « CDIisation » au terme d'un an. Si nous sommes favorables à une « CDIisation » après trois ans, cela semble plus délicat après un an. Nous devons trouver le bon équilibre pour sortir de la précarité les AESH et prendre des mesures efficaces dans l'intérêt des enfants.

Mme Béatrice Gosselin. – Les AESH souffrent souvent. Or ils contribuent à la réalisation de l'école inclusive : grâce à eux, nombre d'enfants sont accompagnés. Il est important que ce travail soit professionnalisé. Les critères de recrutement doivent être précisés. On a parfois embauché des personnes qui n'avaient pas toujours les clés pour aider un public aux besoins spécifiques : elles étaient elles-mêmes en souffrance et cela rejaillissait sur les enfants. Il convient de s'interroger sur la formation, qui est primordiale, et sur l'inclusion dans l'équipe pédagogique. L'AESH doit travailler de concert avec les enseignants. Un délai d'un an avant une « CDIisation » me semble un peu court. Plutôt qu'une « CDIisation » accélérée, prenons le temps de dispenser une formation digne de ce nom qui permettrait de renforcer la reconnaissance de la profession.

M. Max Brisson. – Le débat ne peut pas se réduire à la question du statut et de la « CDIisation ». Nous devons aborder ce problème sous l'angle de la définition d'une politique globale de l'accompagnement des enfants en situation de handicap durant le temps de l'école, qui, je le rappelle, ne se résume pas au temps de la classe. Le Sénat doit prendre l'initiative, peu importe ce que pense le ministre. L'éducation nationale est chef de file sur ce sujet, l'échec est patent. L'enjeu est d'améliorer la coordination des acteurs : communes, départements, régions, éducation nationale, etc. La « CDIisation » ne doit pas être le prétexte pour reconnaître la compétence exclusive de l'éducation nationale en la matière. Celle-ci n'a pas la culture du partenariat et confond facilement le rôle de chef de file et celui d'opérateur unique. Si l'on se borne à instituer une « CDIisation » après un an, on ne réglera rien, et j'ai des doutes sur la capacité de l'éducation nationale à être chef de file en la matière.

Mme Marie-Pierre Monier, rapporteure. – Je constate que nous sommes tous d'accord pour faire évoluer la situation. Je ne sais pas si nous partagerons tous les propositions de Max Brisson, mais je le rejoins lorsqu'il dit que notre commission s'honorerait à prendre ce sujet à bras-le-corps, en lien éventuellement avec la commission des affaires sociales. Ce travail s'inscrirait dans le prolongement de notre rapport sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat. Nous aurions aussi à approfondir la question de la prise en charge des enfants en situation de handicap durant la pause méridienne.

La proposition du ministère n'est pas de « CDIser » automatiquement tous les AESH après un an d'exercice. Comme je l'ai expliqué, il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation. De plus, le Gouvernement pose une autre condition : lorsque des difficultés locales de recrutement le justifient. Nous en saurons peut-être plus ce soir en interrogeant le ministre à l'occasion de l'examen de la mission « Enseignement scolaire ». Certains amendements pourraient d'ailleurs permettre déjà de faire avancer les choses s'ils étaient adoptés.

La formation est cruciale. Elle se réduit actuellement à 60 heures « d'adaptation à l'emploi », ce n'est donc pas une vraie formation... C'est bien peu en tout cas pour permettre à un AESH d'accompagner un ou

plusieurs enfants et les aider à acquérir une certaine autonomie. Il s'agit d'une lourde responsabilité. Des AESH qui comprennent la langue des signes ne sont pas toujours affectés auprès d'enfants malentendants. Certains AESH doivent aider des enfants autistes, mais sans avoir été formés : un AESH a, par exemple, eu le réflexe de prendre un enfant autiste dans ses bras, ce qui a eu l'effet inverse de celui escompté... On a par ailleurs entendu que des enfants en situation de handicap passaient en conseil de discipline - est-ce pertinent ??

M. Fialaire a raison, tout n'est pas négatif. Les AESH restent par amour de leur métier et par sens de l'engagement ; ils ont la volonté d'aider les enfants. Ils apportent beaucoup dans les écoles. Souvenons-nous comment était la classe avant. Les enfants en situation de handicap n'étaient parfois pas scolarisés, ou étaient marginalisés et ne parvenaient pas à acquérir les apprentissages.

Nous devons améliorer la situation. Certaines mesures relèvent du domaine réglementaire, mais nous devons nous atteler au sujet, obtenir des avancées concrètes, car le *statu quo* n'est pas acceptable. Il convient, comme l'a dit Max Brisson, de penser la prise en charge de l'enfant dans sa globalité. Les AESH ont le sentiment de ne pas faire vraiment partie de l'équipe éducative et se sentent marginalisés ; ils n'ont, par exemple, pas accès aux espaces numériques de travail (ENT). Or, une prise en charge morcelée n'est pas dans l'intérêt de l'enfant ; mieux vaut qu'il soit entouré d'une équipe coordonnée.

Enfin, la gestion des AESH varie selon les départements : un cadre national serait souhaitable.

J'ai souhaité aller au-delà d'un simple rapport législatif. J'espère qu'il servira de base à une réflexion ultérieure.

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 (supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée à l'unanimité sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 16 novembre 2022

Table ronde des syndicats des personnels de l'éducation nationale

- FSU : **Mme Aurélia SARRASIN**, secrétaire national, **M. Yoann VIGNER**, secrétaire national, **Mme Sandrine MONIER**, secrétaire nationale,

- SNALC : **M. Philippe FREY**, vice-président, **Mme Danielle ARNAUD**, secrétaire nationale,

- SE-UNSA : **M. Gilles LANGLOIS**, secrétaire national secteur « droits des personnels, réglementation et moyens »,

- SGEN-CFDT : **Mme Lætitia ARESU**, secrétaire nationale, **M. Jean-Luc EVRARD**, secrétaire fédéral.

Jeudi 17 novembre 2022

- *Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN)* - UNSA : **Mme Valérie QUÉRIC**, secrétaire nationale.

Vendredi 18 novembre 2022

Collectifs d'AESH

. *Collectif AESH-loi 2005* : **Mme Virginie CASSAND**, accompagnante d'élèves en situation de handicap,

. *Collectif AESH en action* : **Mme Anne FALCIOLA**, accompagnante d'élèves en situation de handicap, co-animatrice du collectif AESH en action.

Mercredi 23 novembre 2022

- *Association des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)* : **Mme Clotilde DURAND**, présidente.

Jeudi 24 novembre 2022

- *Direction générale de l'enseignement scolaire* : **Mmes Rachel-Marie PRADEILLES-DUVAL**, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique, et **Valérie RAINAUD**, sous-directrice des programmes budgétaires.

- Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial)

. Direction des services départementaux de l'Éducation nationale de la Drôme - DSDEN 26 : **M. Stéphane SAPET-BUTEL**, inspecteur de l'éducation nationale en charge de l'adaptation et la scolarisation des élèves en situation de handicap, **Mme Christelle CHARERAS**, cheffe de la division des personnels,

. DSDEN 64 (Pyrénées-Atlantiques) : **Mmes Julie BERGARA**, enseignante référente coordinatrice pédagogique des AESH - Service départemental de l'école inclusive, et **Émilie LATAPIE**, coordonnatrice pédagogique AESH,

. DSDEN 85 (Vendée) : **Mme Emmanuelle PRÉLOIS**, inspectrice de l'éducation nationale, chargée de l'adaptation et de la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Vendredi 25 novembre 2022

Fédération des conseils de parents d'élèves :

. *Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) :* **Mme Gaëlle HARDY-BOUHARATI**, administratrice nationale,

. *Association de parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL) :* **MM. Gilles DEMARQUET**, président, et **Christophe ABRAHAM**, secrétaire général,

. *Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) :* **M. Bruno ECARD**, co-responsable du groupe « santé-prévention » de la fédération PEEP et président de l'Union académique PEEP de Dijon.

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 jeudi 1^{er} décembre 2022, **le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation.**

Elle a considéré que ce **périmètre incluait les dispositions relatives aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation.**

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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-379.html>