

## ... du rapport d'information

# SUR LES MODALITÉS DE GESTION DES AESH, POUR UNE ÉCOLE INCLUSIVE

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a créé une mission d'information sur les modalités de gestion des personnels accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), devenus en quelques années le second métier de l'Éducation nationale en termes d'effectifs et les acteurs principaux d'une certaine vision de l'école inclusive. Confié à **Cédric Vial (Savoie, rattaché LR)**, ce travail de contrôle entend dresser **un état des lieux de la scolarisation des élèves en situation de handicap (ESH)**, en abordant son fonctionnement organisationnel, son approche culturelle de la prise en compte du handicap, et le rôle de ses personnels-chevilles ouvrières. La mission ne traite délibérément pas de la question du statut, de la rémunération et du temps de travail des AESH, problématique pourtant essentielle, mais devant faire l'objet d'une analyse spécifique et d'un travail dédié par le ministère de l'Éducation nationale.

À l'issue d'une très large série d'auditions, le rapporteur constate que **la politique d'inclusion scolaire s'est traduite depuis plusieurs années par une augmentation importante des moyens financiers et humains dédiés, ce qui a contribué à une amélioration sensible des capacités de prise en charge, sans réussir pour autant à répondre aux attentes des enfants et des familles concernés, et en mettant parfois l'institution scolaire en difficulté.**

**La massification de l'accompagnement humain, sans modification profonde du système d'organisation et de gouvernance de la part de cette institution, a atteint ses limites, et nuit désormais à une politique qualitative et efficiente d'inclusion scolaire. Le rapporteur appelle donc à inverser l'ordre des valeurs, en faisant de l'accessibilité (physique, matérielle et pédagogique) la priorité qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être, la compensation (par une aide humaine) ne devant intervenir qu'en complément, même si elle reste essentielle. C'est dans ce cadre culturel rénové, qu'il plaide pour une organisation administrative corrigée, une prise en charge des ESH plus qualitative et continue, un accompagnement des familles plus poussé et un métier d'AESH professionnalisé.**

Ses **vingt recommandations** viennent enrichir les travaux de la récente Conférence nationale du handicap (CNH), qui doit ouvrir une nouvelle étape en faveur de l'école inclusive.

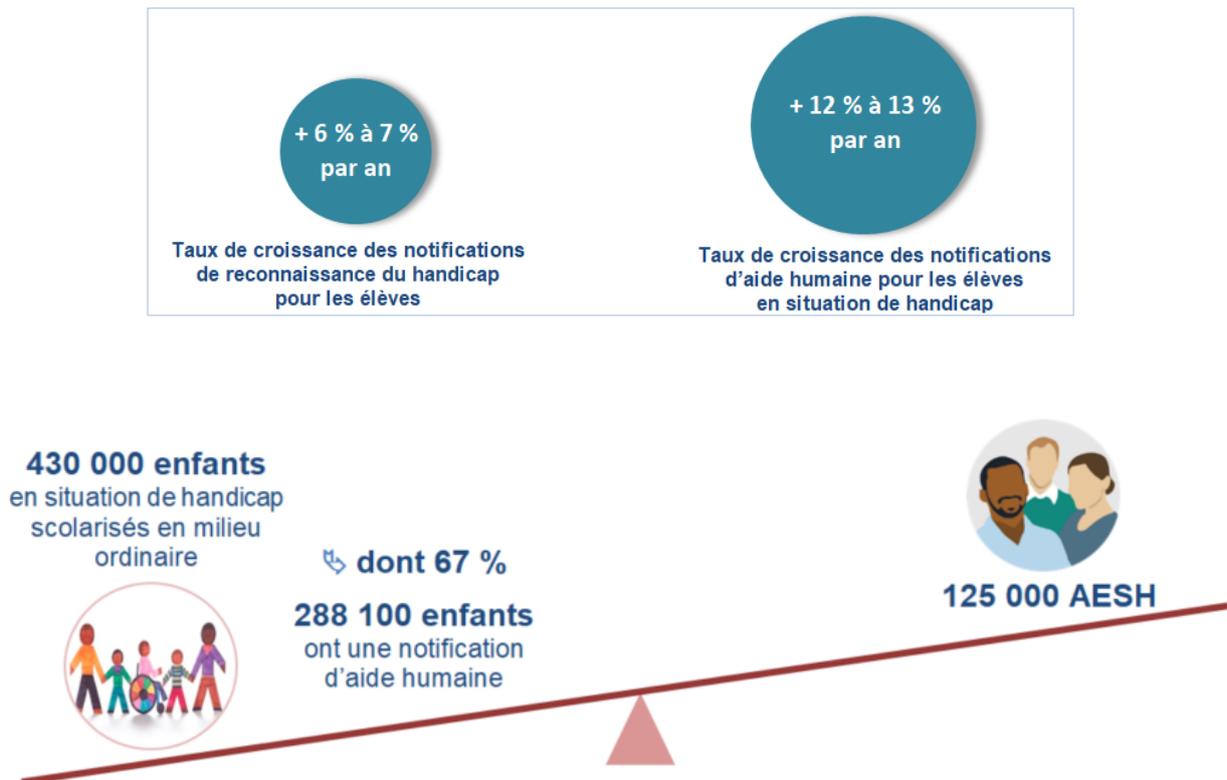
## 1. LES LIMITES D'UN SYSTÈME D'INCLUSION SCOLAIRE REPOSANT SUR « LE TOUT AIDE HUMAINE » : INVERSER L'ORDRE DES PRIORITÉS EN FAVEUR DE L'ACCESSIBILITÉ

La loi « Handicap » du 11 février 2005 marque un tournant dans la conduite de la politique publique du handicap, en la faisant désormais reposer sur un principe – la garantie, pour toute personne handicapée, d'accéder aux droits fondamentaux reconnus à tout citoyen – et sur deux dispositifs complémentaires – d'une part, la mise en œuvre de mesures de compensation, d'autre part, l'obligation d'accessibilité de l'ensemble de la chaîne des déplacements. En matière scolaire, la loi affirme le droit pour chaque enfant à une scolarisation en milieu ordinaire, au plus près de son domicile, ainsi qu'à un parcours scolaire continu et adapté. Après cette première avancée, une nouvelle étape est franchie avec **la loi du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école, qui consacre pour la première fois le principe d'inclusion scolaire**, en vertu duquel c'est à l'école de s'adapter pour accueillir chaque enfant, quels que soient ses besoins particuliers.

En un peu moins de vingt ans, la mise en œuvre de ce cadre législatif fondateur s'est concrétisée par **une progression constante du nombre d'élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire : entre 2004 et 2022, leurs effectifs sont ainsi passés de 134 000 à 430 000**, soit

une hausse de 220 % sur la période. Elle s'est également traduite par le déploiement de mesures de compensation, au premier rang desquelles la notification d'une aide humaine, sous la forme de l'intervention des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Ces professionnels, qui ont pris en 2014 le relai des anciens auxiliaires de vie scolaire (AVS), ont pour mission d'accompagner les ESH à l'école, dans les actes de la vie quotidienne et dans l'accès aux apprentissages. **Représentant aujourd'hui une population de 125 000 personnes, les effectifs d'AESH ont, ces dernières années, connu une très forte croissance, de plus de 50 % entre 2017 et 2022.**

À première vue positive, **cette dynamique haussière interpelle** : alors que le rythme d'augmentation du nombre d'ESH est de l'ordre de 6 % à 7 % par an, **le taux de croissance du nombre de notifications d'aide humaine est deux fois plus rapide**, atteignant 12 % à 13 % par an.



Si le rapporteur se félicite de la hausse des moyens dédiés à l'accompagnement humain des ESH, il estime toutefois **que le phénomène de massification de l'aide humaine traduit aussi les dysfonctionnements d'un système d'inclusion scolaire**, qui a privilégié une logique quantitative, à travers le développement exponentiel de mesures de compensation, au détriment d'une démarche qualitative, qui appelait à mettre une égale priorité sur les enjeux d'accessibilité. **Il revient d'abord à l'école de s'adapter et la possibilité de recourir à l'aide humaine ne doit pas conduire l'institution scolaire à s'exonérer de sa responsabilité pédagogique.**

Tous les acteurs de l'école inclusive que le rapporteur a auditionnés dressent unanimement le même constat : celui d'une **systématisation de l'aide humaine, désormais ancrée dans les esprits et les pratiques**. Cette « *culture maximaliste de l'accompagnement humain* », reposant sur un « *contrat social collectivement partagé privilégiant la compensation à l'accessibilité* » – telles que ces expressions lui ont été rapportées –, s'est formée à partir de l'imbrication de trois besoins : le besoin d'accompagnement de l'enfant, le besoin de réassurance des parents et le besoin de soutien du corps professoral. Pour répondre à chacun d'entre eux, **le recours à l'aide humaine est devenu au fil des années le principal moyen d'inclusion scolaire.**

Or **ce système atteint aujourd'hui ses limites** :

- il donne parfois lieu à **des prescriptions d'accompagnement humain sans lien évident avec le handicap de l'enfant** (ou ne reposant pas sur un handicap médicalement reconnu, comme dans le département de Seine-Saint-Denis qui reconnaît un handicap dit « social ») ;

- il est dans l'**impossibilité de faire face aux besoins générés par cette « course en avant »**, l'Éducation nationale étant dans l'incapacité de mettre en œuvre, de manière efficiente, le flux des prescriptions émanant des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;
- il repose sur des professionnels, **les AESH, représentant désormais le deuxième métier de l'Éducation nationale en termes d'effectifs**, alors que cette dernière n'était pas préparée à la gestion d'un tel nouveau corps, si bien qu'aujourd'hui, son organisation se révèle inadaptée voire défailtante ;
- il génère **des effets pervers en termes de prise en charge des ESH** : « externalisation » de la mission d'inclusion scolaire de l'enseignant vers l'AESH, qui a parfois tendance à « *faire écran* » entre l'enfant et son professeur ou ses camarades ; maintien de l'enfant dans une forme de dépendance à son AESH, dont le rôle est parfois associé à une « *béquille* » ; segmentation des temps de l'enfant, la continuité de l'accompagnement humain n'étant pas garantie sur une même journée ; inadéquation constatée, dans le cadre d'une aide mutualisée, entre le temps où l'aide est nécessaire et celui où elle est mise en œuvre.

Face à cette situation, dont rien n'indique qu'elle a atteint un palier – l'augmentation du nombre de notifications devrait se poursuivre sur un rythme élevé, alors qu'il est déjà difficile de recruter des accompagnants en nombre suffisant –, **le rapporteur appelle à inverser l'ordre des priorités, en revenant à l'esprit du corpus législatif de 2005 et de 2013 : sortir de la logique quantitative du « tout aide humaine » pour entrer dans une démarche plus qualitative, centrée sur les besoins de l'enfant afin de l'accompagner vers la réussite scolaire et plus d'autonomie.**

Ce changement de paradigme suppose d'**opérer un rééquilibrage en faveur de l'accessibilité**, entendue au sens global (accessibilité du bâti, adaptation de la pédagogie et des supports, accessibilité éducative, accessibilité numérique...), **qui doit désormais être la priorité, la compensation ne devant venir qu'en appui de celle-ci.** C'est à cette condition *sine qua non* que l'école deviendra réellement inclusive<sup>1</sup> et non uniquement intégrative<sup>2</sup>.

## 2. UNE GOUVERNANCE À CORRIGER POUR GARANTIR UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LES MDPH ET L'ÉDUCATION NATIONALE, DANS L'INTÉRÊT PREMIER DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

La gouvernance du système d'inclusion scolaire repose sur **une organisation duale**, composée d'un côté, d'un **prescripteur - les MDPH -**, chargé d'instruire les dossiers de demande d'aide à la scolarisation (mission de l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation) et de décider des aides à attribuer (rôle de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)), de l'autre, d'un **opérateur-payeur - l'Éducation nationale -**, responsable de mettre en œuvre, sur ses moyens, les prescriptions des MDPH.

Dans le contexte de banalisation et de massification de l'aide humaine, **ce dispositif apparaît aujourd'hui inadapté** : absence de pilotage d'ensemble, manque d'articulation entre le prescripteur et l'opérateur, cloisonnement des interventions. Ces dysfonctionnements, imputables à l'un et à l'autre des deux acteurs, nuisent *in fine* à une prise en charge transversale et cohérente des ESH.

**Malgré cet échec partagé, le rapporteur estime nécessaire de maintenir le principe de séparation du prescripteur et de l'opérateur-payeur** car il offre la garantie que la logique de gestion des moyens ne l'emporte pas sur la logique d'évaluation objective des besoins de l'enfant. Il juge néanmoins **urgent de corriger l'organisation administrative et processuelle actuelle pour parvenir à une meilleure articulation entre le besoin de l'élève, la prescription et sa mise en œuvre *in situ*, dans l'intérêt des besoins de l'ESH et de leur évolution dans le temps.**

### A. LES MDPH : UN PRESCRIPTEUR SOUS-DOTÉ ET AU FONCTIONNEMENT PERFECTIBLE

Le rapporteur déplore tout d'abord que **les moyens des MDPH n'aient pas, depuis leur création par la loi de 2005, été réévalués** afin de tenir compte du développement important de leurs missions. Faute de moyens d'instruction proportionnels au nombre de dossiers à traiter, certaines

<sup>1</sup> Notion selon laquelle c'est à l'école de s'adapter pour apporter une réponse scolaire au plus près des besoins de chaque élève.

<sup>2</sup> Notion selon laquelle c'est à l'enfant de s'adapter à l'école ordinaire avec l'aide de dispositifs spécialisés.

MDPH en sont réduites à « *gérer des fichiers Excel* ». Il a également été entendu, lors des auditions, que certaines MDPH avaient tendance à formuler une prescription conforme à la demande des familles afin de s'éviter, par manque de ressources pour les traiter, du risque de recours administratif de ces dernières.

### **Recommandation n° 1**

**Réévaluer les moyens de fonctionnement des MDPH au regard de l'augmentation de leur charge d'activité, en particulier en matière de scolarisation des ESH, et permettre un suivi, jusqu'alors inexistant, des actions réellement mises en œuvre.**

Le rapporteur identifie ensuite **un besoin de simplification des procédures administratives auprès des MDPH**, les dossiers de reconnaissance du handicap et de demande d'aide à la scolarisation obligeant les parents concernés à des démarches longues et souvent redondantes. Un travail de rationalisation nécessiterait, selon lui, d'être mené pour regrouper les demandes en un dossier unique.

### **Recommandation n° 2**

**Simplifier les procédures administratives d'aide à la scolarisation des ESH et les regrouper en un dossier unique.**

Le rapporteur constate également de **fortes disparités territoriales dans les pratiques d'instruction et de prescription des MDPH**. D'une structure à l'autre, le type de handicap pris en compte pour l'évaluation des besoins (acceptation plus ou moins large de la notion de handicap), la nature de l'aide humaine prescrite (individuelle ou collective), le périmètre d'intervention de cette dernière (temps scolaire et/ou temps périscolaire) ne sont pas identiques. La prise en charge d'un même ESH peut donc, selon les territoires, donner lieu à des prescriptions très différentes.

### **Recommandation n° 3**

**Charger la CNSA, dans le cadre d'un travail concerté, d'élaborer un référentiel national, définissant des outils communs d'évaluation et des indicateurs partagés de prescription, afin d'harmoniser les pratiques des MDPH.**

Le rapporteur relève enfin **des failles et des lacunes dans l'instruction des demandes d'aide à la scolarisation et dans la formulation des prescriptions**. Plusieurs concernent le fonctionnement des équipes d'évaluation des besoins, dont le rôle d'instruction est central : caractère pluridisciplinaire pas toujours garanti, analyse de la situation de l'ESH déconnectée de son environnement, manque d'outils d'évaluation adaptés – autant de carences qui conduisent fréquemment à un défaut d'adéquation entre l'aide prescrite et les besoins de l'ESH. D'autres portent sur les prescriptions des CDAPH, dont la formulation trop rigide ne permet pas aux opérateurs, chargés de les mettre en œuvre, de les moduler dans le temps ou de les faire évoluer pour accompagner l'ESH vers l'autonomie.

### **Recommandation n° 4**

**Améliorer les procédures d'instruction et de prescription des MDPH en matière d'aide à la scolarisation des ESH, en :**

- **garantissant le caractère pluridisciplinaire des équipes d'évaluation des besoins ;**
- **dotant les équipes pluridisciplinaires de moyens et d'outils adaptés à une évaluation des besoins de l'ESH dans son environnement (*in situ*) ;**
- **permettant de moduler et d'évaluer les prescriptions dans la durée et/ou dans leur contenu, en fonction de l'évolution des besoins de l'ESH, dans le but d'accompagner celui-ci vers l'autonomie.**

## B. L'ÉDUCATION NATIONALE : UN OPÉRATEUR-PAYEUR QUI SUBIT AU LIEU D'ASSUMER

Le rapporteur estime que **la gestion actuelle, par l'Éducation nationale, du dossier de l'inclusion scolaire est inadaptée au phénomène de massification de l'aide humaine et pas à la hauteur de l'enjeu d'accessibilité de l'école de la République.**

Tous les acteurs du secteur, y compris les représentants de l'Éducation nationale, reconnaissent unanimement que celle-ci ne mobilise que très insuffisamment les outils d'adaptation pédagogique de droit commun pour rendre l'école accessible aux ESH. Et, quand elle le fait, c'est le plus souvent en aval des notifications des MDPH, par réaction, et non en amont, par anticipation. Autrement dit, **l'Éducation nationale s'est abritée derrière l'essor de la compensation et a « externalisé » la prise en charge des situations de handicap aux accompagnants, à savoir aux AESH.**

**Face à cette dérive, le rapporteur rappelle que l'accessibilité de l'école est de la responsabilité pleine et entière de l'Éducation nationale et qu'elle est le premier facteur de réussite de l'inclusion scolaire.**

### Recommandation n° 5

**Appeler l'Éducation nationale à assumer pleinement son rôle en matière d'accessibilité en :**

- **développant et systématisant l'accessibilité des matériels pédagogiques, notamment via le cahier des charges s'imposant aux éditeurs, et celle des outils numériques ;**
- **adaptant les fournitures scolaires aux ESH ;**
- **mettant en œuvre les adaptations pédagogiques nécessaires, sans attendre les éventuelles mesures de compensation prescrites par les MDPH.**

L'une des explications à cette forme de décharge de la part de l'Éducation nationale est **le déficit de culture pédagogique sur l'inclusion scolaire**, le degré d'acculturation au handicap étant très variable d'un établissement scolaire à l'autre, d'un enseignant à l'autre (selon des études, les enseignants de moins de 35 ans sont plus sensibilisés à la prise en charge du handicap que leurs aînés). Ce constat pose **la question centrale de la formation des personnels de l'Éducation nationale à cette problématique, que le rapporteur juge clairement insuffisante** tant en amont de la prise de poste qu'au cours de la carrière, ainsi que celle de leur accompagnement au moment où des situations de prise en charge se présentent.

### Recommandation n° 6

**Accroître la formation initiale et continue des personnels de l'Éducation nationale à la prise en charge des ESH.**

**Mettre en place, à leur bénéfice, un accompagnement ponctuel et adapté, via le déploiement en nombre suffisant de référents ou de conseillers handicap à l'échelle de chaque académie.**

Le rapporteur constate que l'Éducation nationale pêche aussi par son **manque d'outils d'analyse** : absence de recensement, par territoire scolaire, des besoins en matière de prise en charge des ESH, insuffisance du « guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation » (GEVA-sco) sur la prise en compte des besoins de l'enfant dans son environnement scolaire. À cela s'ajoutent **des disparités de pratiques** selon les directions des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN), validant le constat dressé par de nombreux acteurs selon lequel **il n'existe pas de véritable service public national de l'école inclusive.**

L'Éducation nationale se heurte également aux **moyens limités** dont elle dispose pour mettre en œuvre les prescriptions d'aide humaine qui arrivent au fil de l'eau, avec un « pic » en été avant la rentrée scolaire, et sa difficulté à anticiper les flux, elle-même liée à une évaluation parcellaire des besoins territoriaux. La récente mise en place des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial) a, certes, globalement amélioré la situation en termes de gestion des ressources humaines d'accompagnement, mais ce nouvel outil territorialisé présente aussi plusieurs limites : insuffisance des moyens humains, financiers et techniques, grande hétérogénéité de configuration selon les territoires, manque de prise en compte de la dimension qualitative des besoins d'accompagnement.

Il en résulte que **les prescriptions ne sont, dans les faits, souvent pas respectées** alors qu'elles ouvrent des droits, expliquant l'augmentation des contentieux portés devant les juridictions et des saisines du Défenseur des droits ou de la Médiatrice de l'Éducation nationale.

### Recommandation n° 7

Renforcer les outils d'analyse et de gestion de l'Éducation nationale en :

- améliorant le GEVA-sco pour permettre une analyse plus qualitative des besoins de l'élève dans son environnement scolaire, préalable à une demande de compensation ;
- faisant des Pial non pas seulement un outil de gestion administrative des ressources humaines, mais aussi un levier de pilotage stratégique au service de la qualité de l'accompagnement des ESH ;
- redimensionnant la taille des Pial, afin de mieux les adapter aux réalités du contexte local.

## C. UNE ARTICULATION PRESCRIPTEUR-OPÉRATEUR À REPENSER

Au-delà de la nécessité, pour chacun des deux acteurs du système, de corriger ses lacunes et combler ses manquements, **le rapporteur les appelle à plus dialoguer et à mieux coordonner leurs interventions**. En effet, leur tendance au fonctionnement en silo est, en bout de chaîne, préjudiciable à une bonne adéquation de la réponse apportée aux besoins de l'ESH. Il a par exemple été rappelé, au cours des auditions, que le contexte de l'établissement ou de la classe (présence d'un autre AESH, matériel adapté à disposition, formation spécifique de l'enseignant...) devait permettre une certaine marge d'adaptation par rapport à la prescription établie. **Le rapporteur rappelle toutefois que l'Éducation nationale n'a pas la légitimité de s'exonérer de la mise en œuvre du droit ouvert par la prescription notifiée par la CDAPH**. L'application du droit doit, en effet, être respectée et des réponses doivent être trouvées, si nécessaires, dans le dialogue.

### Recommandation n° 8

**Expérimenter la possibilité, pour les équipes de suivi de la scolarisation (ESS), d'adresser à la MDPH une contre-proposition si les modalités de l'aide ne leur paraissent pas répondre aux besoins de l'ESH dans son environnement scolaire, charge ensuite à la MDPH de valider ou non cette contre-proposition.**

**Systématiser, au bénéfice des MDPH, un retour sur la mise en œuvre de leurs prescriptions d'aide humaine, dans un souci de partage de l'information entre prescripteur et opérateur, ainsi que d'évaluation des mesures prises.**

**Réaffirmer l'obligation de mise en œuvre, par l'Éducation nationale, des mesures prescrites par les CDAPH.**

## D. UNE COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR MÉDICO-SOCIAL À DÉVELOPPER

Des remontées de terrain et de plusieurs rapports publics, il ressort qu'il existe **une corrélation forte entre le déficit des capacités d'accueil dans les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) – enfants sur liste d'attente, manque de professionnels médico-sociaux (orthophonistes, psychologues...) – et l'augmentation du recours à l'aide humaine en milieu scolaire ordinaire**. Cet effet de « ruissellement » est aggravé par un manque de perméabilité entre les outils du médico-social et ceux de l'Éducation nationale, ainsi que par un cloisonnement entre les professionnels de ces deux secteurs respectifs.

Pour le rapporteur, **il est impératif que les acteurs médico-sociaux soient davantage intégrés au fonctionnement du système d'inclusion scolaire afin de créer les conditions d'un écosystème vertueux, permettant une porosité entre les différents types de prise en charge, selon les besoins de chaque ESH et leur évolution dans le temps**. Certaines initiatives locales allant dans ce sens ont vu le jour et sont la preuve qu'une coopération plus poussée peut fonctionner.

### Recommandation n° 9

**Accroître l'offre médico-sociale, en augmentant les capacités d'accueil en ESMS et le nombre de professionnels médico-sociaux dans les territoires sous-dotés.**

**« Faire entrer le médico-social à l'école », afin que les ESH puissent bénéficier d'un accompagnement médico-social au sein même de l'école, en :**

- favorisant les échanges et les formations conjointes entre les enseignants, les AESH et les professionnels médico-sociaux pour « faire culture commune » ;
- favorisant l'installation de plateaux techniques médico-sociaux dans les établissements scolaires, en profitant de l'actuelle baisse de la démographie scolaire pour libérer des locaux, ou à l'occasion de la construction de nouveaux établissements ;
- déployant les dispositifs dits « intégrés », du type équipe mobile d'appui à la scolarisation ou pôle-conseil médico-social, exerçant une fonction-ressource auprès des professionnels de l'Éducation nationale ;
- développant les unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis).

### 3. DES RUPTURES DE PRISE EN CHARGE D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP ET UN ACCOMPAGNEMENT TRÈS ALÉATOIRE DES FAMILLES : DES FAILLES À COMBLER

#### A. GARANTIR LA CONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE SUR LES DIFFÉRENTS TEMPS DE L'ENFANT EN SITUATION DE HANDICAP

Par une **décision du 20 novembre 2020**, le Conseil d'État a dégagé l'Éducation nationale de toute responsabilité dans le financement des emplois d'AESH en dehors du temps scolaire, transférant ainsi la charge aux collectivités territoriales dans le cadre de l'enseignement public et aux établissements dans le cadre de l'enseignement privé sous contrat. Cette jurisprudence marque un **profond changement de paradigme en ce qu'elle exonère désormais l'État**, chargé d'une mission d'organisation générale du service public de l'éducation, **d'assumer les dépenses d'aide humaine nécessaires à la scolarisation des ESH sur le temps périscolaire**. Au-delà de la question de droit qu'un tel revirement pose, cette décision induit **une rupture dans la prise en charge quotidienne de ces enfants**, ce qui est contraire à l'esprit des lois de 2005 et 2013 et à l'objectif d'inclusion. Depuis sa publication, certains se sont retrouvés subitement sans aide humaine à la pause méridienne, obligeant leurs parents à prendre le relais, à leur propre détriment (pose de jour de congé ou de maladie, restriction ou arrêt d'activité...), voire à recourir, dans certains cas, à des accompagnants privés pour ceux dont les moyens le permettent.

**Le rapporteur rappelle la responsabilité de l'État, comme indiqué dans la décision du Conseil d'État, dans l'organisation de la prise en charge des ESH hors du temps scolaire.**

#### **Recommandation n° 10**

**Par une initiative législative, faire reprendre en charge par l'État, au titre de la solidarité nationale, le financement des dépenses d'accompagnement humain des ESH sur le temps méridien, au nom du principe, en vigueur jusqu'à la récente jurisprudence du Conseil d'État, de la responsabilité de l'État en matière d'inclusion scolaire et de tout ce qui y concourt<sup>1</sup>.**

Dans l'attente de l'intervention du législateur, le rapporteur prend acte des conséquences de la décision du Conseil d'État. Il constate cependant que si elle est appliquée dans le premier degré, engageant *de facto* la responsabilité des communes, elle ne l'est pas dans le second degré – qui relève des départements et des régions –, alors que la décision rendue ne fait pas de distinction entre le primaire et le secondaire.

Au-delà de son application à deux vitesses, cette jurisprudence fait naître **des difficultés concrètes quant à ses modalités de mise en œuvre** : dualité d'employeurs pour les AESH, marges de manœuvre budgétaires limitées des collectivités territoriales, notamment des communes rurales, pour assumer cette nouvelle charge financière.

Une note de service interne au ministère de l'Éducation nationale, du 4 janvier 2013, est venue clarifier la question organisationnelle, en appelant à recourir à la mise à disposition d'AESH par l'État au bénéfice des collectivités. Cette solution, qui va dans le bon sens – car présentant des avantages procéduraux certains (employeur et fiche de paie uniques, prise en charge des formations, participation aux ESS...) –, ne règle toutefois pas **le problème du financement** :

<sup>1</sup> Cf. l'article L.112-1 du code de l'éducation, introduit par la loi « Handicap » de 2005 : « L'État met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés. »

- pour l'enseignement public, les collectivités territoriales doivent, une nouvelle fois, mettre la main à la poche, au nom de la séparation des temps scolaire et périscolaire ;
- pour l'enseignement privé sous contrat, il revient aux établissements de trouver les financements nécessaires, sans qu'ils puissent toutefois juridiquement prélever sur les fonds perçus au titre du forfait scolaire – ce qui les conduirait donc à augmenter les tarifs de cantine pour tous les élèves ou à solliciter directement les familles concernées. Sur le terrain, cependant, il semble que l'État continue à prendre en charge certaines situations individuelles – nouvel exemple d'application à géométrie variable de la jurisprudence que le rapporteur déplore – quand la solidarité au sein des établissements ne prend pas son relai. Il existe, en outre, un risque important, et non souhaité, de transfert, déjà constaté, de la prise en charge de ces élèves du secteur privé vers le secteur public. Pour toutes ces raisons, **le rapporteur juge la situation actuelle quasi insoluble, sans reprise en charge financière par l'État**. Il note que le ministère s'est engagé à trouver une solution, mais constate que le dialogue avec les représentants du secteur n'a pas encore débuté.

### **Recommandation n° 11**

**En l'état actuel du droit, développer les subventions d'ores et déjà accordées par certaines caisses d'allocations familiales (Caf) aux collectivités territoriales pour participer au financement de l'aide humaine des ESH sur le temps méridien, comme sur le temps périscolaire.**

**Concernant l'enseignement privé, ouvrir en urgence un processus de discussion entre le ministère de l'Éducation nationale, les représentants de l'enseignement privé et des collectivités locales, afin de proposer des solutions efficaces à droit constant.**

La problématique de la prise en charge des ESH sur le temps périscolaire pose aussi **la question du périmètre de prescription des MDPH**. En effet, certaines d'entre elles font des préconisations (et non des prescriptions) sur le temps périscolaire, notamment méridien, tandis que d'autres s'en tiennent au seul temps scolaire. De l'avis du rapporteur, **cette différence de pratiques et l'absence de règle d'harmonisation nationale ne sont pas de bonne gestion et contribuent à l'hétérogénéité des prises en charge selon les territoires**.

### **Recommandation n° 12**

**Systematiser la préconisation, par les MDPH, du besoin ou non d'aide humaine sur le temps méridien des ESH, afin d'éclairer la décision des collectivités territoriales et des établissements scolaires privés sous contrat, désormais responsables de sa mise en œuvre, et de garantir une continuité de la prise en charge sur les différents temps de la journée de l'enfant.**

Le rapporteur appelle aussi à **ne pas envisager le temps périscolaire que sous l'angle de la compensation, mais aussi à l'aborder sous le prisme de l'accessibilité des bâtiments et du matériel**. Si l'aide humaine sur le temps périscolaire devrait relever de l'État, l'accessibilité incombe aux opérateurs de services ou d'activités périscolaires, à savoir principalement les collectivités territoriales.

### **Recommandation n° 13**

**Sensibiliser les opérateurs de services ou d'activités périscolaires à l'accessibilité de ces derniers, qui est de leur responsabilité.**

**Le rapporteur souhaite enfin qu'une solution financière soit trouvée au problème de la prise en charge de l'aide humaine, sur le temps périscolaire, de l'enfant scolarisé en dispositif Ulis** et dont la commune de résidence n'est pas celle qui héberge ce dispositif. En effet, il n'existe, à ce jour, aucune disposition législative ou réglementaire permettant la refacturation de la commune d'accueil du dispositif à la commune de résidence de l'enfant (sauf accord de gré à gré). Seul le forfait scolaire, qui n'inclut pas le temps périscolaire, peut être refacturé. Le rapporteur rappelle pourtant qu'il ne s'agit pas d'une dérogation, mais bien d'une affectation de ces enfants par le ministère de l'Éducation nationale dans l'établissement concerné. Depuis la décision du Conseil d'État précitée, le surcoût incombe aux communes d'accueil de ces dispositifs, ce qu'elles estiment injuste. Certaines communes, notamment rurales, ont d'ores et déjà fait part de leur souhait de ne plus accueillir ce type de dispositif, en l'absence de solution pour une prise en charge des enfants originaires d'une autre commune.

### Recommandation n° 14

Acter le principe de la prise en charge, par la commune de résidence de l'enfant scolarisé au sein d'un dispositif Ulis situé dans une autre commune, des personnels dédiés à son accompagnement sur le temps périscolaire.

## B. MIEUX ACCOMPAGNER LES FAMILLES ET PLUS DIALOGUER AVEC ELLES

De ses nombreux échanges avec les familles d'ESH ou leurs représentants, le rapporteur a tout d'abord retenu leur sentiment d'être démunis face à la lourdeur des démarches administratives à effectuer. **Leur accompagnement par les professionnels du handicap est en effet très variable d'un territoire à l'autre.** Certaines MDPH parviennent à assumer leur mission d'accompagnement, alors que d'autres sont submergées par le traitement administratif des dossiers.

### Recommandation n° 15

Développer les partenariats entre les MDPH et les services publics territoriaux, comme les maisons France services, afin que, dans chaque département, les familles puissent bénéficier d'un accompagnement de proximité aux procédures administratives relatives au handicap.

Le rapporteur a ensuite relevé **les difficultés de communication au sein du triangle relationnel équipe pédagogique-AESH-parents.** S'il comprend que l'AESH n'a pas vocation à devenir l'interlocuteur privilégié des parents, l'interdiction totale de communiquer avec eux est souvent vécue comme un non-sens. Et ce d'autant que les professionnels de l'Éducation nationale ne sont pas toujours en mesure – souvent faute de temps, de moyens ou de formation – de remplir pleinement leur rôle d'information et de conseil aux parents.

### Recommandation n° 16

Systematiser, au moins une fois par trimestre, la tenue d'une réunion entre l'équipe pédagogique, l'AESH, les parents et, le cas échéant, l'éducateur de l'enfant.

## 4. AESH, UN MÉTIER À PROFESSIONNALISER



125 000 AESH  
(2<sup>e</sup> métier de l'Éducation nationale en effectifs)



9 AESH sur 10



33 % ont entre  
40 et 50 ans



79 % en CDD  
98 % à temps  
incomplet



### 3 viviers de recrutement

- ✓ 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.

En moins de dix ans d'existence, **les AESH sont devenus les chevilles ouvrières de la scolarisation des ESH en milieu ordinaire**. On compte aujourd'hui 1 AESH pour environ 8 enseignants.

Le rapporteur constate tout d'abord que **l'Éducation nationale n'était indéniablement pas préparée à gérer tant sur le plan juridique, administratif que budgétaire cette nouvelle catégorie d'agents**, qui a vu ses effectifs augmenter de plus de 100 000 personnes entre 2014 et 2023. Le ministère a tenté de s'adapter au fil de l'eau, mais sans véritable ligne directrice, si bien qu'aujourd'hui, **le cadre de gestion des AESH apparaît totalement inadapté**. Un exemple particulièrement illustrant est la distinction, faite jusqu'ici, entre les dépenses de masse salariale des AESH intégrées au titre 2 du budget de l'État, donc comptant dans le plafond d'emplois du ministère, et celles qui en sont exclues. Ayant enfin pris la mesure de cette incongruité budgétaire, génératrice de complexité et de surcoût lié à l'assujettissement des contrats de travail afférents à la taxe sur les salaires, le ministère a décidé de basculer progressivement, et à bon escient, toutes les dépenses de personnel des AESH sur le titre 2 du budget de l'État.

Le rapporteur s'étonne également que le ministère ne soit **pas en mesure de disposer de données qualitatives sur la population des AESH**, à partir d'études de cohortes, comme cela se fait pour d'autres catégories de personnels.

### **Recommandation n° 17**

**Charger la direction de l'évaluation, de la perspective et de la performance (Depp) du ministère de l'Éducation nationale d'un suivi qualitatif, local et national, de la population des AESH, et de la mise en place d'indicateurs, préalables à une évaluation de la performance de la politique publique en faveur de l'accompagnement humain des ESH.**

Le rapporteur remarque ensuite que **l'essor, sur le plan quantitatif, de la fonction d'AESH ne s'est pas accompagné d'une même dynamique sur le plan qualitatif**. Les AESH continuent d'être confrontés à un statut précaire : recrutement sur contrat à durée déterminée (CDD), travail à temps incomplet, faible niveau de rémunération, peu de perspective d'évolution de carrière, frais de déplacement inégalement pris en charge... **Le cumul de ces précarités explique le manque d'attractivité du métier d'AESH**, qui fait face à une pénurie de plus en plus inquiétante de candidats, à une volatilité grandissante de ses personnels en poste, à des défections de plus en plus nombreuses. Il n'est ainsi pas rare que, faute de candidats qualifiés pour la fonction d'AESH, des solutions relevant du « système D » soient trouvées. Sans compter que **le remplacement des AESH absents ou démissionnaires n'est pas assuré, entraînant une rupture de prise en charge et des conséquences sur la vie de la classe et/ou de la famille, que le rapporteur juge inacceptables**.

### **Recommandation n° 18**

**Mettre en place un service de remplacement des AESH pour garantir la continuité de la prise en charge des ESH.**

Aussi, dans la continuité de la position exprimée par la commission lors de l'examen de la récente proposition de loi visant à lutter contre la précarité des AESH<sup>1</sup>, **le rapporteur appelle le ministère de l'Éducation nationale à engager sans tarder une réforme structurelle des conditions d'emploi des AESH, dans le cadre de « l'acte II de l'école inclusive », annoncé en fin d'année dernière par le ministre devant la commission**.

Selon le rapporteur, ce chantier de fond ne pourra faire l'économie de **la question de la formation, qui est un enjeu central pour la professionnalisation du métier d'AESH**. Il estime que « l'adaptation à l'emploi » de 60 heures est insuffisante et inadaptée. Bien que les textes prévoient que celle-ci se déroule avant la fin du premier trimestre, elle n'est, en pratique, généralement mise en place qu'au cours du second semestre - quand elle a effectivement lieu ou qu'elle est effectivement suivie par l'AESH puisque pouvant se dérouler durant des périodes où celui-ci est en situation d'accompagnement d'un élève. À cela s'ajoute des possibilités de formation continue, au sein des académies, qui demeurent peu effectives.

<sup>1</sup> Rapport n° 171 (2022-2023) de Mme Marie-Pierre Monier « Lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation ».

### Recommandation n° 19

Mettre en place, au bénéfice des AESH, une formation initiale obligatoire d'une semaine avant la prise de poste et un plan ambitieux de formation continue :

- garantissant une formation initiale avant la prise de poste, qui reposerait sur des cycles de formation trimestriels et aurait lieu en dehors du temps de prise en charge des ESH ;
- assurant une formation continue permettant aux AESH d'acquérir des compétences adaptées et spécialisées en fonction des besoins.

Le rapporteur estime également primordial que les AESH soient accompagnés et intégrés tout au long de l'exercice de leur fonction. Or tel est trop peu le cas aujourd'hui.

### Recommandation n° 20

Accompagner et intégrer les AESH en exercice, en :

- revalorisant la mission d'appui et de soutien des AESH-référents ;
- prévoyant leur accompagnement personnalisé par des référents ou conseillers handicap déployés à l'échelle de chaque académie ;
- systématisant l'intégration des AESH au sein des équipes pédagogiques et leur participation aux équipes de suivi de la scolarisation (ESS).

Le rapporteur s'interroge enfin sur ce qui constitue le cœur de métier d'un AESH : est-ce l'accompagnement du handicap ou l'accompagnement à la scolarité ? La réponse à cette question peut avoir des incidences importantes sur la capacité des institutions à proposer des temps de travail complémentaires aux AESH, en lien avec les missions du ministère de l'Éducation nationale, des collectivités locales ou du secteur médico-social. Sans vouloir trancher ce débat, qui relève selon lui d'un travail de concertation approfondi avec l'ensemble des acteurs, il invite le ministère à s'en emparer dans le cadre de « l'acte II de l'école inclusive » annoncé. **Il ne peut pas y avoir de politique d'inclusion efficace et pérenne sans évolution notable du statut, du temps de travail et donc de la rémunération des agents chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.**



**Laurent Lafon**

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



**Cédric Vial**

Rapporteur  
Sénateur  
de la Savoie  
(Rattaché au Groupe  
Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier de la mission](#)

