



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Scolarisation des élèves en situation de handicap

AVRIL 2022

François **WERNER**
Cédric **DUTRUEL**
Louis **BOILLOT**
Pierre **CHAMOUARD**

Laurent **CRUSSON**
Caroline **MOREAU-FAUVARQUE**

Inspection générale des
finances

Inspection générale de
l'éducation, du sport et de la
recherche



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère délégué auprès du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance,
chargé des Comptes publics

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports

RAPPORT

IGF N° 2021-M-072-03

IGÉSR N° 2022-062

SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

Établi par

CÉDRIC DUTRUEL
LOUIS BOILLOT
Inspecteurs des finances

LAURENT CRUSSON
Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

PIERRE CHAMOULARD
Inspecteur des finances adjoint

CAROLINE MOREAU-FAUVARQUE
Inspectrice générale de l'éducation,
du sport et de la recherche

Sous la supervision de
FRANÇOIS WERNER
Inspecteur général des finances

Avec le concours de
PHILIPPE FONTAINE
Statisticien au
Pôle Science des données de l'IGF

- AVRIL 2022 -

SYNTHÈSE

Avec la loi du 11 février 2005, notre pays a fait le choix de garantir la participation effective à la vie sociale de ceux de ses citoyens qui peinaient à y trouver leur place en raison d'une altération, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. Pour y parvenir, il incombe à la Nation de compenser les conséquences du handicap, quelles que soient l'origine et la nature de la déficience. Les politiques publiques en faveur du handicap reposent donc sur deux piliers : un objectif d'accès – ou d'accessibilité – aux droits fondamentaux reconnus à chacun d'une part, et la mise en œuvre des moyens de compensation idoines pour en garantir l'effectivité d'autre part.

Parmi ces droits fondamentaux figure le droit à l'instruction posé par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Ainsi le service public de l'éducation doit-il être accessible à l'ensemble des élèves dont ceux en situation de handicap. À cet égard, l'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose que ce service public « *reconnait que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser [et] veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction* ». Lorsque leur scolarité le requiert, des adaptations sont mises en place. Comme dans l'ensemble des aspects de la vie sociale, la prise en charge du handicap à l'école repose bien sur les deux piliers posés par la loi du 11 février 2005, à savoir l'accessibilité et la compensation.

Au regard de sa composition et en l'absence de représentants du corps médical en son sein, la mission ne saurait émettre d'avis en opportunité sur le cadre fixé voici bientôt vingt ans. Sur la dimension médicale, elle inscrit ses travaux dans le prolongement de ceux conduits en 2018 par l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Sans préjudice des analyses passées et à venir sur les modalités de prise en charge des situations de handicap, la mission note que le législateur a retenu en 2005 une acception large et souple du handicap en y incluant des critères environnementaux, entraînant une extension du champ de sa reconnaissance.

À l'école, la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 s'est traduite par la progression constante du nombre d'élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire. Entre 2004 et 2020, leurs effectifs sont ainsi passés de 134 000 à 384 000, soit une hausse de 187 % sur la période. Elle s'est également matérialisée par le renforcement des mesures de compensation au bénéfice des ESH au rang desquelles figure l'accompagnement humain. Assuré par près de 120 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), celui-ci vise à permettre l'inclusion scolaire de ces élèves. Pour ce faire, les AESH sont chargés de les accompagner dans les actes de la vie quotidienne et dans l'accès aux apprentissages. Il leur incombe également de soutenir les ESH dans les activités de la vie sociale et relationnelle.

Depuis 2017, ces AESH sont passés d'environ 53 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) à plus de 80 000 en 2022 selon les estimations de la mission. Si la croissance de leurs effectifs est d'abord liée à celle du nombre d'ESH scolarisés pour lesquels une aide humaine a effectivement été prescrite par une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), une telle explication ne permet pas d'appréhender le phénomène dans son ensemble.

À l'issue de déplacements dans vingt-et-un départements, la mission note que le recours à l'aide humaine est devenu le principal moyen de compensation du handicap. La mission constate que dans ce contexte, la hausse continue du nombre d'AESH n'a rien de surprenant et qu'il s'agit d'une tendance qui devrait être amenée à se poursuivre.

Rapport

La mission observe symétriquement l'utilisation limitée des autres ressources disponibles, en particulier le matériel pédagogique adapté. Elle relève également le besoin de formation des enseignants en matière d'accessibilité pédagogique et didactique. Surtout, l'articulation encore insuffisante entre le médico-social et l'éducation nationale conduit à scolariser au sein du milieu ordinaire des enfants dont la nature de l'altération devrait pourtant conduire à les orienter vers des établissements et services spécialisés. Sur ce sujet et au moyen d'une analyse économétrique, la mission observe qu'il existe une corrélation entre le nombre de places au sein de ces établissements et services médico-sociaux (ESMS) et le recours à l'aide humaine. Plus précisément, la baisse de l'offre disponible dans les ESMS joue à la hausse sur le niveau de l'accompagnement humain requis.

Les investigations menées conduisent en outre à reconnaître que la demande en aide humaine est également déterminée par d'autres facteurs environnementaux, notamment sociaux. Dans certains cas, l'accompagnement humain pourrait être perçu comme un moyen de compenser une forme de précarité sociale qui s'étend au-delà de la seule reconnaissance du handicap. Sans qu'il soit possible de tirer de conclusions définitives sur le sujet, la mission note l'existence d'une corrélation positive entre le nombre d'AESH pour 1 000 élèves et la part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 40 % du revenu médian.

Face à ce constat, la mission recommande d'engager dès le début du prochain quinquennat une concertation sur les différentes formes d'accompagnement des situations de handicap à l'école, avec pour objectif de retrouver un équilibre entre compensation et accessibilité. Sans réduire le débat à de seules considérations budgétaires, il s'agit de sortir du « tout aide humaine » dont nombre d'acteurs issus du milieu scolaire, associatif ou universitaire pointent désormais les limites quant au développement de l'autonomie des ESH. Pour initier cette réflexion, la mission **suggère que les notifications d'aide humaine des MDPH cessent de mentionner le caractère individuel ou mutualisé de l'accompagnement.** L'objectif ainsi poursuivi est celui d'un rééquilibrage entre compensation et accessibilité au profit de la seconde, considérant qu'il pourrait être de la compétence de l'éducation nationale, au titre du service public dont elle a la charge, de définir la nature de l'accompagnement requis pour garantir l'égal accès à celui-ci.

Parallèlement, des mesures moins structurelles pourraient être mises en œuvre à court et moyen termes à l'aune de ce que les acteurs de terrain ont d'ores et déjà pu initier. Toutes se caractérisent à la fois par une meilleure articulation entre les services des MDPH et ceux de l'éducation nationale. Ainsi en est-il par exemple de la mise en cohérence des calendriers de notification d'aide humaine entre ces deux institutions ou de la systématisation du guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-sco). Il en va de même s'agissant de l'expérimentation proposée par la mission consistant à rendre obligatoire l'expression d'un avis favorable de l'enseignant référent sur ce GEVA-sco. En sa qualité de spécialiste des situations de handicap, celui-ci peut aider la famille et l'équipe éducative pour s'assurer de la pertinence des renseignements fournis, permettant ainsi à la MDPH d'instruire la demande dans de bonnes conditions et de définir une solution d'accompagnement adaptée au besoin.

Il s'agirait également de profiter du quinquennat à venir pour réfléchir aux conditions de gestion, d'emplois et de rémunération des AESH. Entre 2022 et 2025, la mission recommande de mettre fin à la distinction entre les dépenses de personnel consacrées aux AESH qui relèvent du titre 2 (T2) du budget de l'État et celles qui en sont exclues au profit d'une gestion unifiée sous le régime T2. À l'exception, non nulle, de l'incidence d'une telle décision sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, les interlocuteurs rencontrés par la mission n'ont pas fait état de difficultés techniques particulières quant au basculement de l'ensemble des personnels vers le T2.

Rapport

Les efforts engagés en faveur de la formation des membres de la communauté éducative à la prise en charge du handicap, et notamment des enseignants, doivent être poursuivis.

Les formations communes entre les AESH et les enseignants, déjà en partie mises en œuvre, doivent être renforcées.

Le débat qui pourrait avoir lieu en début de quinquennat sur la prise en charge du handicap à l'école ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur sa gouvernance.

Située au carrefour des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, son pilotage d'ensemble s'en trouve complexifié. À cet égard, la décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020, en ce qu'elle exonère l'éducation nationale du financement des emplois d'AESH en dehors du temps scolaire, fait apparaître les limites du système actuel. Cette jurisprudence, qui met à la charge des collectivités territoriales la rémunération de ces personnels, notamment sur le temps périscolaire et la pause méridienne, n'est pas encore appliquée dans le second degré et l'est inégalement dans le premier degré, comme la mission a pu le constater. Surtout, elle crée une discontinuité dans la prise en charge des ESH au cours de la journée qui, au-delà des considérations juridiques ou budgétaires, risque de leur être préjudiciable. Pour garantir l'exécution de cette décision de justice, la mission recommande que les AESH soient mis à disposition par l'État contre remboursement.

En révélant les limites de l'organisation actuelle des compétences de l'État et des collectivités territoriales en matière de prise en charge du handicap, à tout le moins en milieu scolaire, la décision du 20 novembre 2020 invite là aussi à une réflexion d'ensemble sur le sujet.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE DROIT À L'INSTRUCTION RECONNU AUX ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP (ESH) SE TRADUIT NOTAMMENT PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE AIDE HUMAINE ASSURÉE PAR DES ACCOMPAGNANTS DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP (AESH), DONT LES EFFECTIFS ONT AUGMENTÉ DE PLUS DE 50 % DEPUIS 2017	2
1.1. L'exercice effectif du droit à l'instruction reconnu aux ESH par la loi du 11 février 2005 se traduit prioritairement par une scolarisation en milieu ordinaire	2
1.2. Les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), au nombre de 120 000 en 2021, sont chargés d'une mission d'aide à l'inclusion scolaire lorsque l'exercice effectif du droit à l'instruction le requiert	5
2. AU CARREFOUR DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN SE CARACTÉRISE PAR UNE COMPLEXITÉ QUI OBÈRE TOUT PILOTAGE D'ENSEMBLE	12
2.1. La répartition des dépenses de personnel des AESH, entre celles qui relèvent du titre 2 du budget de l'État et celles qui en sont exclues, est une source de complexité à laquelle il est suggéré de mettre un terme entre 2022 et 2025	12
2.2. L'articulation entre l'intervention de l'éducation nationale et celle de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) doit être revue afin que l'accompagnement proposé soit cohérent avec le besoin à satisfaire.....	16
2.2.1. <i>À court terme, l'éducation nationale a la possibilité de généraliser trois bonnes pratiques observées sur le terrain pour améliorer l'instruction et la mise en œuvre des demandes d'accompagnement</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>À moyen terme, la place de l'expertise éducative dans l'instruction et la décision relatives à l'accompagnement en milieu scolaire doit être consolidée.....</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>En complément, une réflexion structurelle doit être engagée sur le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales quant à la portée du droit à compensation dans le domaine scolaire</i>	<i>22</i>
2.3. La décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020, en ce qu'elle limite la prise en charge du financement des emplois d'AESH par l'État au seul temps scolaire, pose incidemment la question de la cohérence de la gouvernance de l'accompagnement des situations de handicap à l'École	24
3. LE DROIT À L'INSTRUCTION RECONNU AUX ESH NE SAURAIT SE LIMITER AU SEUL ACCOMPAGNEMENT HUMAIN ET DOIT ÊTRE L'OCCASION D'INITIER UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR L'ÉCOLE INCLUSIVE.....	29
3.1. L'accompagnement humain, notamment individualisé, n'est pas l'unique moyen d'assurer l'accès aux apprentissages et doit être utilisé en complément d'adaptations pédagogiques et de dispositifs médico-sociaux idoines	29

3.2. La réussite de l'école inclusive suppose de raisonner à l'échelle de l'ensemble de la communauté éducative, qu'il s'agisse des personnels enseignants et des AESH.....	31
4. LISTE DES PROPOSITIONS	34

INTRODUCTION

Par lettre de mission datée du 2 novembre 2021 signée du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ont été chargées d'étudier le recours à l'aide humaine au bénéfice des élèves en situation de handicap.

Depuis la loi du 11 février 2005, notre pays a fait le choix de garantir la participation effective à la vie sociale de ceux de ses citoyens qui peinent à y trouver leur place en raison d'une altération, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. Pour y parvenir, il incombe à la Nation de compenser les conséquences du handicap, indépendamment de l'origine et de la nature de la déficience. Accessibilité et compensation, tels sont les deux piliers de la politique du handicap en France.

Le principal apport de loi de 2005 vient de ce qu'elle ancre le handicap dans le droit commun et qu'elle sanctuarise l'accès aux droits fondamentaux reconnus aux personnes handicapées qui, par nature, sont les mêmes que ceux dont bénéficie le reste du corps social. Au rang de ces droits fondamentaux figure le droit à la scolarisation. « *Première priorité nationale* », l'éducation concerne l'ensemble des enfants, adolescents et adultes. Le droit à l'instruction, reconnu notamment par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ne saurait dès lors s'effacer devant le handicap.

Lorsque l'accès à l'instruction l'impose, la puissance publique met en œuvre les moyens financiers et humains afin de permettre l'exercice effectif de ce droit fondamental. Tel est le cas de l'aide humaine, exercée depuis 2014 par des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Au nombre de 120 000 en 2021, ils constituent désormais un *quasi* corps de la fonction publique chargé d'une mission d'aide à l'inclusion scolaire des ESH.

La mission a conduit ses travaux entre la fin du mois de novembre 2021 et mars 2022. Outre les cabinets commanditaires, elle a rencontré les administrations centrales concernées des ministères de l'économie, des finances et de la relance, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur et des solidarités et de la santé, ainsi que la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Des échanges ont également eu lieu avec le cabinet du secrétariat d'État aux personnes handicapées ainsi qu'avec le conseil national consultatif des personnes handicapées, le secteur associatif et la Défenseure des droits.

Pour tenter d'approcher l'ampleur du besoin à satisfaire et des pratiques à l'œuvre, la mission s'est rendue dans vingt-et-un départements. Pour chacun d'eux, les services de l'éducation nationale (services départementaux voire rectorats) ainsi que les représentants des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été rencontrés. L'échantillon constitué a permis d'étudier les dynamiques dans des territoires variés, à la fois ruraux et urbains, qui employaient au total plus de 48 % des effectifs d'AESH et scolarisaient 44 % des ESH en France en 2021. Il est à noter que les travaux de la mission n'ont pas intégré l'outre-mer.

Avec l'appui du pôle sciences des données de l'IGF, la mission a par ailleurs conduit des travaux d'analyse économétrique des déterminants de la demande en aide humaine.

Il convient enfin de souligner que les analyses menées ne sauraient être interprétées autrement que comme des travaux à caractère principalement administratif et pédagogique. Elles n'ont pas pour effet d'émettre un avis sur la dimension médicale du handicap et son diagnostic. Si ces sujets ont pu être pris en compte, notamment pour appréhender la progression du nombre d'ESH, ils n'ont aucunement constitué le cœur des travaux de la mission en l'absence de membres du corps médical en son sein.

1. Le droit à l'instruction reconnu aux élèves en situation de handicap (ESH) se traduit notamment par la mise en œuvre d'une aide humaine assurée par des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), dont les effectifs ont augmenté de plus de 50 % depuis 2017

1.1. L'exercice effectif du droit à l'instruction reconnu aux ESH par la loi du 11 février 2005 se traduit prioritairement par une scolarisation en milieu ordinaire

À la faveur de la loi du 11 février 2005, le législateur a entendu sortir d'une acception du handicap centrée uniquement sur l'altération anatomique ou fonctionnelle. Les politiques publiques mises en œuvre depuis près de vingt ans se donnent pour objectif d'appréhender les conséquences de cette altération pour les personnes handicapées quant à leur participation à la vie sociale et au rôle que l'environnement peut jouer dans l'aggravation ou l'atténuation des difficultés qu'elles rencontrent¹. C'est ainsi que l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que « *constitue un handicap (...) toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».

Le cadre du handicap tel qu'il résulte des dispositions précitées n'est pas propre à la France. Il s'inscrit dans le prolongement du droit international public qui ne fixe ni ne définit de pathologies ou de troubles susceptibles de constituer un handicap. Au contraire, conformément aux stipulations du Préambule de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, « *la notion de handicap évolue (...) et résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacles à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* »².

Si l'on en revient à l'ordre juridique interne, cela se traduit par un droit à la solidarité au bénéfice des personnes handicapées qu'il appartient à la collectivité nationale de garantir. L'objectif ainsi poursuivi est d'assurer à chacun d'eux « *l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de [leur] citoyenneté* »³. Il en résulte un droit à la compensation des conséquences du handicap dont la portée concerne l'ensemble des aspects de la vie sociale conformément aux dispositions de l'article L. 114-1-1 du CASF :

« Cette compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance, de la scolarité, de l'enseignement, de l'éducation, de l'insertion professionnelle, des aménagements du domicile ou du cadre de travail nécessaires au plein exercice de sa citoyenneté et de sa capacité d'autonomie, du développement ou de l'aménagement de l'offre de service, permettant notamment à l'entourage de la personne handicapée de bénéficier de temps de répit, du développement de groupes d'entraide mutuelle ou de places en établissements spécialisés, des aides de toute nature à la personne ou aux institutions pour vivre en milieu ordinaire ou adapté (...) ».

¹ Sur ce point, voir notamment l'exposé des motifs de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

² Convention relative aux droits des personnes handicapées et protocole facultatif, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006.

³ Article L. 114-1 du code l'action sociale et des familles (CASF).

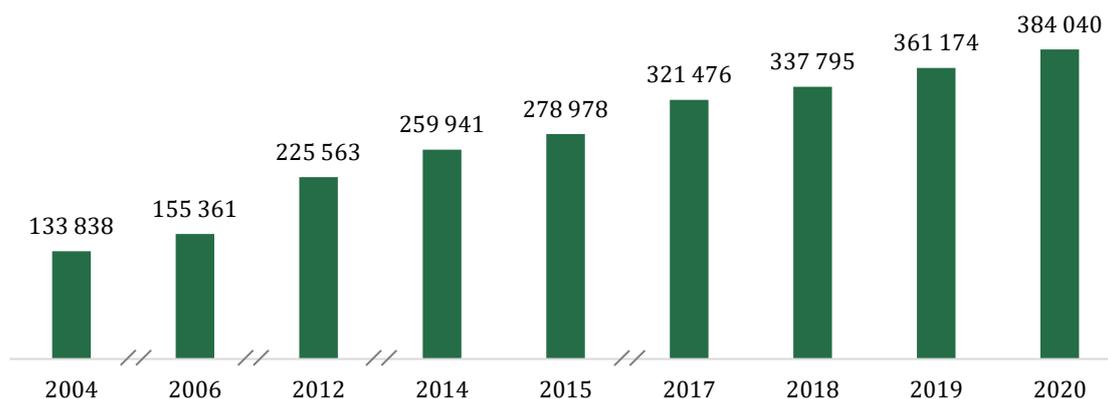
Rapport

Pour assurer l'effectivité de ce qui précède, l'action conjointe de l'ensemble des pouvoirs publics, du secteur associatif et des agents économiques est requise :

« Les familles, l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions pour mettre en œuvre l'obligation prévue à l'article L. 114-1, en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables »⁴.

Figurant au rang des droits fondamentaux reconnus à tout citoyen, l'instruction entre dans le champ des dispositions qui précèdent. L'article L. 112-1 du code de l'éducation prévoit à cet égard que « le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant ». Étant entendu que les pouvoirs publics doivent viser l'insertion des personnes en situation de handicap au sein de la société, la scolarisation doit s'effectuer prioritairement en milieu ordinaire⁵. Au cours des deux dernières décennies, les effectifs d'élèves en situation de handicap (ESH) y sont passés de 133 838 en 2004 à 384 040 en 2020 soit une hausse de 187 % en seize ans ou un rythme annuel moyen de 6,8 % par an (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution du nombre d'élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire entre 2004 et 2020 (France entière)



Source : Données de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, la croissance continue du nombre d'ESH scolarisés en milieu ordinaire constitue une avancée majeure depuis la loi de 2005. Pourtant, près de vingt ans après son entrée en vigueur, deux principaux griefs ont pu lui être faits. D'abord, dans le cas des handicaps les plus lourds, la scolarisation en milieu ordinaire, fût-elle compensée, peut avoir pour résultat de laisser l'institution scolaire « démunie »⁶.

⁴ Article L.114-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Deuxième alinéa de l'article L.112-1 du code de l'éducation.

⁶ Inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *Rapport sur l'Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap*, 2018, p. 19.

Rapport

Ensuite, en considérant le handicap comme une notion mouvante, le régime fixé par le législateur a pu entraîner une extension continue de son champ. Dans le domaine scolaire, cela peut notamment « *conduire à ne pas faire la part entre des cas relevant plutôt de situations de détresses familiales ou de précarités sociales et des situations fondées sur des affectations psychosomatiques* »⁷.

Dans le cadre des entretiens qu'elle a conduits, la mission a pu entendre que la reconnaissance d'une situation de handicap pouvait ainsi être envisagée comme une mesure de compensation d'une précarité économique et sociale. Sans qu'il soit possible de tirer des conclusions définitives sur le sujet, la mission note une corrélation positive entre certains indicateurs de difficulté sociale et le recours à l'aide humaine apportée par les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). En tout état de cause, il semble que l'environnement des ESH constitue une composante du besoin de compensation qui ne se limite pas au seul trouble entendu au sens médical (cf. encadré 1).

Sur ce sujet particulier, les études conduites par la mission et les entretiens soulignent que parmi les critères environnementaux ayant une influence sur la demande d'accompagnement humain, l'offre médico-sociale constitue l'un des principaux déterminants. L'accompagnement humain par des AESH peut être aussi le résultat de l'absence de places en établissements et services médico-sociaux (ESMS) et établissements sanitaires. Ainsi que se l'est vu confirmer la mission à de nombreuses reprises, le manque de places associées demeure. Il existe parfois des pratiques de notifications multiples, consistant en une orientation vers le médico-social et, à défaut, en milieu ordinaire avec un fort accompagnement individuel.

Encadré 1 : Le rôle de l'environnement sur la reconnaissance du handicap et la demande d'accompagnement humain

La mission a interrogé les services déconcentrés de l'éducation nationale et les équipes des MDPH dans vingt-et-un départements afin de comprendre les raisons à l'origine de la demande d'accompagnement humain. Les facteurs socio-économiques, éducatifs ou liés à de la présence médicale évoqués ont ensuite été testés à l'aune de bases de données départementales.

Sur 258 variables départementales testées, quatre principales ont été retenues sur la base de leur significativité combinée à savoir :

- ◆ le taux d'enseignants de moins de 35 ans dans le 2nd degré ;
- ◆ la densité des places dans les établissements et services médico-sociaux (ESMS), rapportée au nombre d'ESH ;
- ◆ l'importance des réseaux d'action éducative à domicile, *via* le taux d'actions opérées rapportées à la population départementale ;
- ◆ le taux de ménages dont les revenus sont inférieurs à 40 % du revenu médian (taux de pauvreté).

En d'autres termes, plus la part des enseignants âgés de moins de 35 ans est importante, moins le recours aux AESH est fréquent. De même, plus l'offre dans le secteur médico-social est forte, moins le recours aux AESH est fréquent. Sur ce sujet, il convient de noter la stagnation du nombre de places dans le secteur médico-social au cours des deux dernières décennies à l'échelle nationale (77 503 places en ESMS en 2020 contre 77 141 en 2004). Ceci peut donc expliquer une partie de l'augmentation de la demande en accompagnement humain en milieu ordinaire, s'agissant notamment de ceux souffrant de handicaps lourds. Inversement, plus les réseaux d'action éducative à domicile sont dynamiques, plus le recours aux AESH est fréquent. Par ailleurs, plus la part des ménages pauvres est importante au sein de la population, plus le recours aux AESH est fréquent.

Source : Mission.

⁷ *Ibid*, p. 19.

Rapport

Au regard de sa composition, la mission ne saurait émettre un avis en opportunité sur la dimension médicale du handicap et ses effets sur la prise en charge en milieu scolaire. Elle constate cependant que la plasticité de la notion de handicap conduit à y faire entrer des troubles qui n'en relevaient pas jusqu'alors ou à considérer comme des handicaps certaines altérations non unanimement reconnues ainsi. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005, les hausses du nombre d'ESH sont les plus élevées au sein des publics atteints de « troubles intellectuels ou cognitifs » - ce qui englobe les troubles du comportement et les troubles déficitaires de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH) - et de « troubles du langage ou de la parole », qui incluent les « dys » (dysphasie, dyspraxie, dyscalculie, dyslexie, cf. tableau 1). Le rapport de 2018 précité⁸ estimait déjà en 2018 qu'ils constituaient des troubles « *interrogeant les frontières entre le médical, le social et l'éducatif* ». S'agissant des « dys », le document qualifiait même de « *poreuse* » la « *frontière* » entre « *la situation de handicap et la simple difficulté scolaire remédiable* ».

Tableau 1 : Évolution des ESH par trouble en milieu ordinaire, entre 2006 et 2020 (France entière)

Type de trouble	Rentrée 2006	Rentrée 2010	Rentrée 2015	Rentrée 2020	Taux de croissance annuelle moyen entre 2006 et 2020
Troubles intellectuels ou cognitifs	59 425	90 532	111 735	144 344	+ 7 %
Troubles du psychisme	28 272	35 062	52 582	64 970	+ 6 %
Troubles du langage ou de la parole	19 025	26 838	46 612	73 363	+ 10 %
Troubles auditifs	7 192	7 442	7 586	7 865	+ 1 %
Troubles visuels	4 306	4 680	5 066	5 258	+ 1 %
Troubles viscéraux	11 582	5 986	4 022	4 036	- 7 %
Troubles moteurs	11 247	17 810	22 567	20 632	+ 4 %
Plusieurs troubles associés	10 479	10 140	19 820	40 999	+ 10 %
Autres troubles	3 833	2 898	8 988	22 573	+ 14 %
Total	155 361	201 388	278 978	384 040	+ 7 %

Source : Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS), *Repères et références statistiques 2018, 2019, 2020, 2021* ; Note d'information n° 36 de la DEPP de décembre 2016.

1.2. Les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), au nombre de 120 000 en 2021, sont chargés d'une mission d'aide à l'inclusion scolaire lorsque l'exercice effectif du droit à l'instruction le requiert

Lorsque l'exercice du droit à l'instruction reconnu aux ESH nécessite des adaptations ou aménagements spécifiques, il incombe à l'État de mettre en place les moyens financiers et humains adéquats au rang desquels figure l'aide humaine (cf. encadré 3). Tel est le rôle des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) dont les missions sont régies par l'article L. 917-1 du code de l'éducation et par le décret du 27 juin 2014⁹.

⁸ Inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *op.cit.*, pp. 29-30.

⁹ Décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap.

Rapport

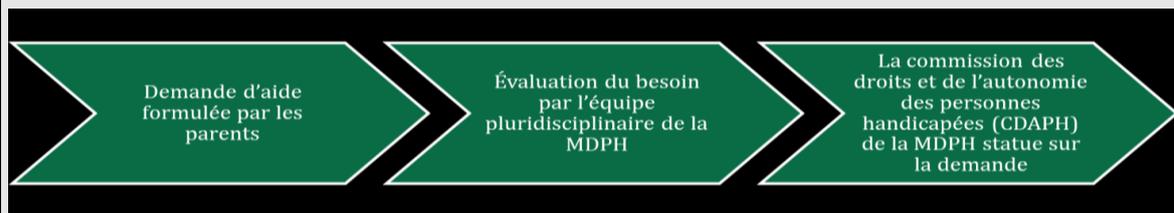
Encadré 2 : La procédure d'octroi d'aide humaine aux élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire

La procédure d'octroi de l'aide humaine aux élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire est structurée en trois étapes et implique l'action conjointe des familles, de la communauté enseignante et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) :

- ◆ la famille ou l'ESH s'il est majeur dépose une demande auprès de la MDPH. La communauté enseignante peut être associée à la préparation du dossier ;
- ◆ l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation (EPE) de la MDPH instruit la demande et formule une recommandation à la commission des droits et de l'autonomie des personnes âgées (CDAPH) ;
- ◆ la CDAPH statue sur la nature, la pertinence et l'intensité du besoin à satisfaire ainsi que sur les modalités de la compensation, et en particulier dans le cas de l'aide humaine sur son caractère individuel ou mutualisé et sur sa quotité horaire.

Accordée au titre du droit à la compensation des conséquences du handicap conformément aux dispositions de l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), l'aide humaine figure dans le projet personnalisé de scolarisation (PPS). Ce document constitue le volet éducatif du plan personnalisé de compensation¹⁰ auquel a droit toute personne en situation de handicap. L'article L. 351-3 du code de l'éducation dispose que dans le domaine éducatif, le droit à la compensation porte sur l'accès aux apprentissages et donc sur la scolarisation entendue strictement.

Graphique 2 : Schéma simplifié de la procédure d'octroi d'aide humaine



Source : Mission.

Au nombre de 120 000¹¹, ces AESH exercent des fonctions d'aide à l'inclusion des élèves en situation de handicap (ESH), à la fois lors du temps scolaire et en dehors de celui-ci. Agents non titulaires de la fonction publique de l'État, leurs missions, en application d'une circulaire du 3 mai 2017¹², consistent en l'accompagnement des ESH dans :

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

¹⁰ Tel que défini à l'article L. 146-8 du code de l'action sociale et des familles.

¹¹ 119 505 AESH sont comptabilisés en novembre 2021 dans les données de la direction générale des ressources humaines (DGRH) du MENJS.

¹² Circulaire NOR : MENE1712905C du 3 mai 2017 relative aux missions et activités des personnels chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Rapport

Encadré 3 : La notion d'aide humaine

L'article L. 351-3 du code de l'éducation précise que lorsque la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) constate que la scolarisation d'un élève requiert une aide, celle-ci peut être individuelle ou mutualisée. Accompagnements individuel et mutualisé constituent deux modalités de l'aide humaine susceptible d'être accordée aux ESH en vertu de l'article D. 351-16-1 de ce code. Dans le premier cas, la CDAPH en détermine la quotité horaire alors que dans le second elle se borne à en arrêter le principe et à en préciser les activités principales.

La distinction entre l'aide individualisée et mutualisée trouve son origine dans la nature du besoin de l'élève :

- ◆ l'aide mutualisée est destinée à répondre aux besoins des élèves qui ne requièrent pas une attention soutenue et continue (articles D. 351-16-2 et D. 351-16-3 du code de l'éducation) ;
- ◆ l'aide individualisée a pour objet d'accompagner les élèves qui requièrent une attention soutenue et continue, sans que la personne qui apporte l'aide puisse concomitamment apporter son aide à un autre élève handicapé. Elle est accordée lorsque l'aide mutualisée apparaît insuffisante (article D. 351-16-4 du code de l'éducation).

Il apparaît utile de relever que l'article L. 351-3 du code de l'éducation ne crée pas de monopole de l'aide humaine individualisée au bénéfice des AESH. Son premier alinéa prévoit ainsi que cette aide « *peut notamment être apportée par un accompagnant des élèves en situation de handicap* ». Seule l'aide mutualisée semble relever de la compétence exclusive de ces personnels dans la mesure où l'article D. 351-16-3 de ce code dispose qu'elle est « *apportée par un accompagnant des élèves en situation de handicap recrutés dans les conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 917-1* ».

Source : Mission.

La reconnaissance législative et réglementaire du métier d'AESH constitue une nouveauté par rapport à la situation qui prévalait avant 2014. Avant cette date, leurs missions étaient exercées par des assistants d'éducation (AED) dont le vivier était historiquement constitué d'étudiants boursiers, sans qualification particulière dans le champ du handicap. Avec la création des AED en 2003, le législateur a, parallèlement à l'inclusion des ESH, entendu « *poursuivre un objectif social d'aide à des étudiants* »¹³.

L'un des principaux apports de la réforme de 2014 vient ainsi de ce qu'elle pose des conditions de qualification en vue d'accéder à la fonction d'AESH qui sont désormais recrutés parmi les candidats :

- ◆ titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne ;
- ◆ justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins neuf mois dans les domaines de l'accompagnement des personnes ou élèves en situation de handicap, dans le cadre notamment d'un contrat unique d'insertion ;
- ◆ justifiant d'un titre ou d'un diplôme classé au moins au niveau IV - soit le baccalauréat – ou d'une qualification équivalente.

Depuis 2019, l'affectation des AESH relève des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL, cf. encadré 4).

¹³ Circulaire NOR : MENP0301316C du 11 juin 2003 relative aux assistants d'éducation.

Encadré 4 : Les pôles inclusifs d'accompagnement localisé

Mis en place à titre expérimental à la rentrée 2018 puis généralisés à compter de l'année suivante, les pôles inclusifs d'accompagnement localisé (PIAL) coordonnent les moyens d'accompagnement humain au sein des écoles et établissements scolaires de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat. Leur existence est posée à l'article L. 351-3 du code de l'éducation. Ils peuvent être organisés à l'échelle du premier degré, du second degré ou selon une maille inter-degré.

Ces PIAL poursuivent trois grands objectifs rappelés en annexe de la circulaire de rentrée 2019, à savoir le renforcement de la territorialisation de l'accompagnement des élèves en situation de handicap, la flexibilisation de l'organisation de l'aide humaine pour les établissements et, enfin, l'amélioration de la professionnalisation et des conditions de travail des AESH.

L'analyse des besoins en aide humaine est conduite territorialement, c'est-à-dire à l'échelle du PIAL. Sur ce fondement le service de l'école inclusive (SEI), placé auprès des directions des services départementaux de l'éducation nationale, assure la gestion et l'affectation des AESH. Il est également compétent pour définir les actions de formation.

L'organisation et la dotation du PIAL doivent permettre la prise en compte des nouvelles notifications d'aide humaine en cours d'année scolaire, en complétant le cas échéant le temps de service de l'AESH sans avoir forcément recours à un nouveau recrutement. Cette organisation vise également à mieux gérer les cas d'absence temporaire ou définitive de l'élève (ex : maladie, déménagement).

La mission a constaté la généralisation des PIAL dans les départements visités, dans la grande majorité des cas dans un format inter-degrés, dans l'enseignement public comme dans l'enseignement privé sous contrat. Ils rassemblent le plus souvent plusieurs écoles autour d'un ou deux établissements du second degré.

Les services de l'éducation nationale constatent que leur mise en place a permis d'apporter des réponses plus rapidement et à davantage d'ESH, contribuant à une baisse sensible des courriers de réclamation des familles. Cependant, leur perception par les usagers reste encore inégale, notamment parce qu'ils sont parfois utilisés à des fins de régulation d'une ressource insuffisante en raison de l'importance du flux continu de demandes à traiter.

Il apparaît à la mission que ces pôles doivent continuer d'être consolidés, pour développer des dynamiques locales d'inclusion scolaire. Cependant, celle-ci estime que la jeunesse de leur déploiement rend prématurée toute évaluation précise de leur action sur le renforcement du pilotage local de l'accompagnement humain.

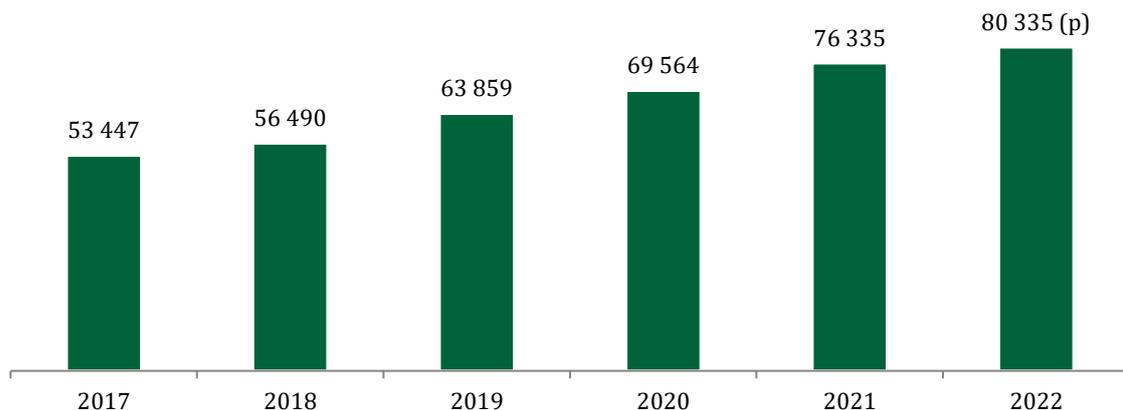
Source : Mission.

En première analyse, deux faits se distinguent s'agissant des AESH : l'augmentation des effectifs et des dépenses de personnel d'une part, et la précarité de leurs conditions d'emploi d'autre part.

Entre 2017 et 2022, le nombre d'AESH exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) a connu une progression de 50,3 % (cf. graphique 3). Si l'on s'en tient aux seuls effectifs physiques, les AESH sont presque aussi nombreux que les personnels enseignants de l'enseignement privé sous contrat (142 516) et presque deux fois plus importants que les professeurs de lycée professionnel (64 471)¹⁴.

¹⁴ Ces données portent sur l'année scolaire 2020-2021 et sont extraites de la publication « *Repères et références statistiques 2021* », Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

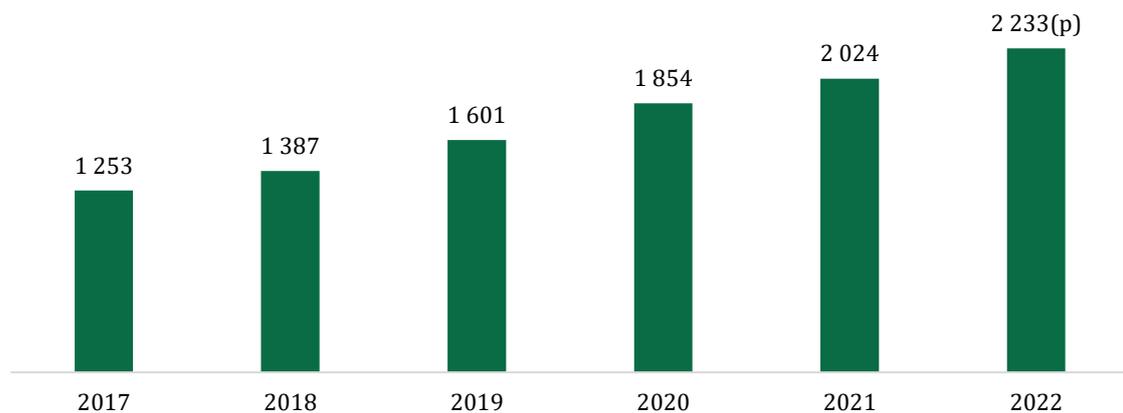
**Graphique 3 : Évolution du nombre d'AESH entre 2017 et 2022
(en ETPT, tous statuts confondus)**



Source : Mission, à partir des données de la direction générale des ressources humaines (DGRH) et de la direction des affaires financières (DAF) du MENJS.

Cette croissance des effectifs s'est accompagnée d'une hausse des dépenses de personnel de l'ordre de 78,2 % depuis 2017. Entre 2018 et 2022, la masse salariale a progressé de 12,3 % par an en moyenne (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution des dépenses de masse salariale des AESH entre 2017 et 2022 (M€)



Source : Rapports annuels de performance 2017- 2020, lois de finance initiales 2021 et 2022 ; mission.

Le *corpus* juridique qui leur est applicable crée, au bénéfice de ces agents non titulaires de la fonction publique de l'État, un *quasi* statut. À titre d'exemple, la progression de leur rémunération est définie par référence à un échelonnement indiciaire qui leur est propre et qui comprend onze échelons dont la durée requise dans chacun d'eux est fixée à trois ans¹⁵. Sans entrer dans des développements spécifiques à ce stade, force est de constater que les AESH constituent un succédané de corps de la fonction publique, régi à la fois par les dispositions de droit commun applicables aux agents contractuels mais également par des règles qui leur sont propres.

Par-delà les considérations juridiques et statutaires, la mission observe que les AESH sont une population précaire.

¹⁵ Sur ce point, voir les articles 10 et 11 du décret n° 2014-724 précité ainsi que l'arrêté du 23 août 2021 relatif à l'échelonnement indiciaire des accompagnants des élèves en situation de handicap.

Rapport

Selon les estimations réalisées, leur quotité de travail atteint en moyenne 62 % pour une rémunération mensuelle de 800 € à l'échelle nationale. À une maille plus réduite, reposant sur la construction d'un échantillon composé de vingt-et-un départements et regroupant plus de 39 000 AESH, seuls 939 bénéficiaient d'un emploi à temps complet à la rentrée 2021. Sans qu'il soit possible d'établir un lien avec ce qui précède, la mission note la surreprésentation des femmes parmi les AESH (92,4 % en juin 2021)¹⁶. La précarité de leurs conditions d'emploi se traduit par un taux de rotation annuel des effectifs estimé à environ 5,5 %¹⁷, celui-ci semble en réalité bien supérieur en fonction du mode de calcul retenu. La mission n'a pu obtenir de données permettant d'étayer la sous-évaluation de ce chiffre mais il ressort de l'ensemble de ses déplacements que le taux de rotation se situerait au moins autour de 10 %. La gestion de leur emploi du temps à l'échelle des PIAL depuis quelques années contribue à renforcer l'insertion des AESH dans les communautés éducatives locales.

La singularité des AESH vient également de ce qu'il s'agit d'une population plus âgée que le reste de la fonction publique mais dont l'ancienneté dans la fonction est faible. En 2019, l'âge moyen des AESH était ainsi de 44,4 ans¹⁸ contre 42,3 ans pour les agents contractuels de catégorie C au sein de la fonction publique de l'État¹⁹. En recueillant des données sur près de 41 000 AESH dans le cadre de ses déplacements, la mission note que seuls 13,4 % exerçaient leurs fonctions depuis au moins six ans. Si ce constat trouve en partie son origine dans la relative « jeunesse » du cadre réglementaire dont la création remonte à 2014, il convient de souligner que près de 61 % des AESH de l'échantillon exerçaient leurs fonctions sous ce statut depuis moins de trois ans (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Ancienneté dans le statut d'AESH (échantillon constitué auprès de vingt-et-un départements, en personnes physiques)

Inférieure à 6 mois	Entre 6 mois et 1 an	Supérieure à 1 an mais inférieure ou égale à 3 ans	Supérieure à 3 ans mais inférieure ou égale à 6 ans	Supérieure à 6 ans	Total
2 563	3 501	18 953	10 563	5 488	41 068
6,2%	8,5%	46,2%	25,7%	13,4%	100,0%

Source : Mission, à partir des déplacements réalisés dans vingt-et-un départements.

Du point de vue de la gestion des ressources humaines, la mission note l'existence d'un paradoxe. Plus nombreux que certains corps de personnels enseignants, connaissant un taux de croissance de leurs effectifs à rebours de ce qui peut être observé dans la fonction publique, les AESH demeurent une population mal connue (cf. encadré 5). La coexistence de systèmes d'information propres à chaque catégorie d'AESH, l'éclatement des dépenses de masse salariale entre celles qui sont imputées sur le titre 2 du budget de l'État et celles qui n'en relèvent pas (cf. section 2.1 du présent rapport) ou encore la multiplicité des employeurs rendent difficile toute tentative d'analyse globale de cette population.

¹⁶ Données de la DGRH du MENJS, datées de novembre 2021.

¹⁷ Ce chiffre, entendu hors Outre-mer, correspond à la comparaison entre les effectifs physiques présents en juin 2021 et ceux toujours dans les cadres en octobre 2021.

¹⁸ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, Repères et références statistiques, 2020, 8.04.

¹⁹ Direction générale de la fonction publique, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », Faits et chiffres, fiches thématiques, fiche 2.5 « âges ».

Rapport

S'agissant de la masse salariale et des effectifs, la mission a dû reconstituer l'ensemble des dépenses de personnel depuis 2017 en l'absence de données consolidées, celles-ci étant réparties entre plusieurs directions du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports sans que le périmètre de ce que qu'elle recouvre soit commun entre ces différentes administrations. Dans ce contexte, tout effort de pilotage global des effectifs et des besoins prévisionnels s'en trouve particulièrement malaisé.

Encadré 5 : Les AESH, une population méconnue

L'effort entrepris en vue de réaliser un bilan social des AESH s'est heurté au caractère parcellaire et incomplet des données mobilisables. À l'exception notable des effectifs, de leur répartition par sexe, quotité de travail et indice de rémunération, les informations nécessaires à la réalisation d'un véritable bilan social n'ont pu être obtenues ou l'ont été de manière partielle.

À titre d'exemple, les éléments relatifs aux absences ne font pas l'objet d'un suivi agrégé au niveau national et sont variablement retracés à l'échelle locale tout comme ceux portant sur les cumuls d'activité. Les motifs de départ sont également difficiles à appréhender faute d'outils de suivi. Ainsi n'est-il pas possible de suivre le nombre de démissions parmi les AESH. Il résulte pourtant des déplacements réalisés que cet indicateur gagnerait à être connu étant donné l'ampleur pris par ce phénomène dans certains départements.

En outre, peu d'informations sont accessibles sur le niveau de formation des AESH. À la date des travaux de la mission, cette donnée n'était disponible au niveau national que pour environ 4 200 AESH soit moins de 3,5 % de l'effectif global. L'exercice du droit à la formation reconnu aux AESH, sans mentionner la formation obligatoire de soixante heures pour les agents non titulaires d'un diplôme dans le domaine de l'aide à la personne, est difficile à apprécier.

La distinction entre les emplois imputés sur le titre 2 du budget de l'État et ceux qui en sont exclus constitue certainement l'explication principale de ce qui précède ; la juxtaposition des statuts et des outils informatiques se traduisant par une déperdition voire une absence d'information.

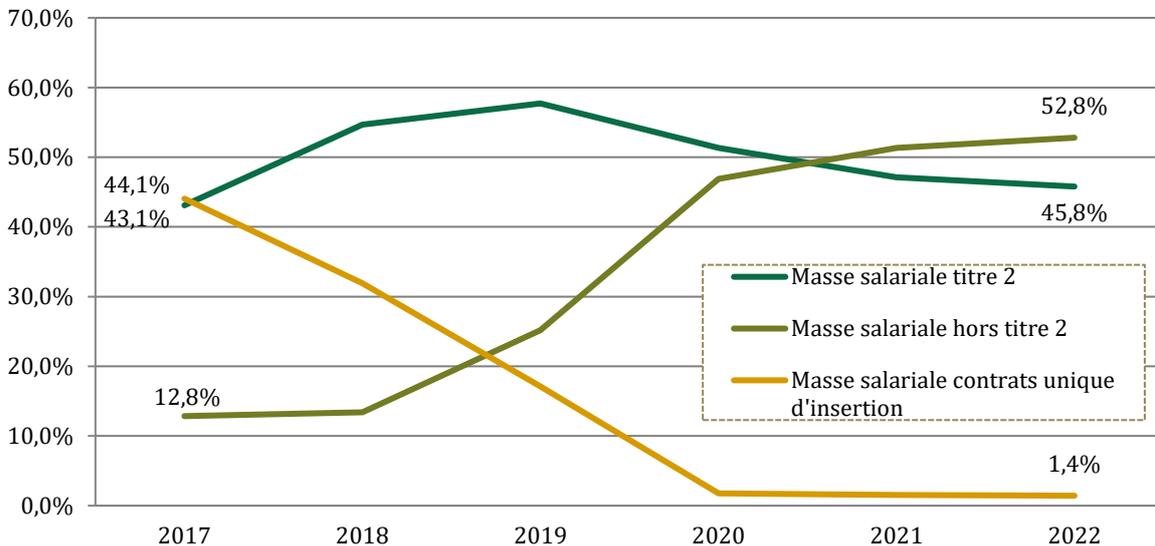
Source : Mission.

2. Au carrefour des relations entre l'État et les collectivités territoriales, la mise en œuvre de l'accompagnement humain se caractérise par une complexité qui obère tout pilotage d'ensemble

2.1. La répartition des dépenses de personnel des AESH, entre celles qui relèvent du titre 2 du budget de l'État et celles qui en sont exclues, est une source de complexité à laquelle il est suggéré de mettre un terme entre 2022 et 2025

Pour l'année 2022, 52,8 % des dépenses de personnel consacrées aux AESH ne relèvent pas du titre 2 du budget de l'État soit 1 179 M€ sur un total de 2 233 M€ (cf. graphique 5). Dès 2022, il est suggéré de mettre un terme à cette double imputation au profit d'un basculement progressif de ces dépenses vers le titre 2.

Graphique 5 : Évolution de l'imputation des dépenses de masse salariale entre 2017 et 2022



Source : Mission.

Au cours de ses travaux, la mission a rencontré des difficultés pour obtenir des explications précises quant à l'origine de cette distinction, qui semble remonter à la création du statut des assistants d'éducation voici près de vingt ans (cf. encadré 6). En tout état de cause, le cadre en vigueur s'apparente à un archaïsme à l'heure où les AESH sont plus nombreux que certains personnels enseignants dont la rémunération est pourtant imputée sur le T2 du budget général de l'État. La perpétuation d'un système dans lequel les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) font écran, justifiant dès lors la distinction titre 2 (T2) / hors titre 2 (HT2), ne présente plus aucune justification. Elle fait également peser un risque d'insincérité budgétaire au regard de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances²⁰ qui pose le principe du rattachement au T2 de toutes les dépenses directes en faveur des personnels dont l'État est ou a été l'employeur, quelle que soit la nature de la relation de travail²¹.

²⁰ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances. En application de son article 5, le T2 recouvre les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales ainsi que les prestations sociales et allocations diverses.

²¹ Direction du budget, Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, page 18, avril 2021.

Encadré 6 : L'origine de la distinction de l'imputation des dépenses de personnel

En première analyse, l'on pourrait considérer que la distinction des dépenses de personnel entre celles qui relèvent du T2 du budget de l'État et celles qui en sont exclues trouve son origine dans la nature de l'employeur des AESH. Ceux-ci peuvent en effet être recrutés soit par l'État soit par un établissement public local d'enseignement (EPL) en vertu de l'article L. 917-1 du code de l'éducation. Dans la mesure où ces EPLE disposent d'un budget propre préparé par le chef d'établissement et adopté par le conseil d'administration, il peut être considéré qu'ils disposent de l'autonomie financière. Par conséquent, les personnels qu'ils recrutent directement n'ont pas vocation à être rémunérés sur le budget de l'État et donc à entrer dans le champ du T2. À l'inverse, les dépenses de personnel qui sont assumées directement par l'État ont vocation à en relever, en l'espèce les contrats à durée indéterminée (CDI).

Une autre explication, qui prolonge à la fois ce qui précède tout en s'en écartant, peut être apportée. Lors de la création des assistants d'éducation en 2003, seuls ceux chargés d'une mission d'accompagnement individuel avaient vocation à être rémunérés sur le T2. Les AED destinés à offrir une aide mutualisée aux élèves étaient recrutés par les établissements scolaires et rémunérés par un établissement mutualisateur à partir d'une dotation versée par le rectorat. Les dépenses de personnel qui en résultaient n'étaient donc pas imputées sur le T2 du budget de l'État.

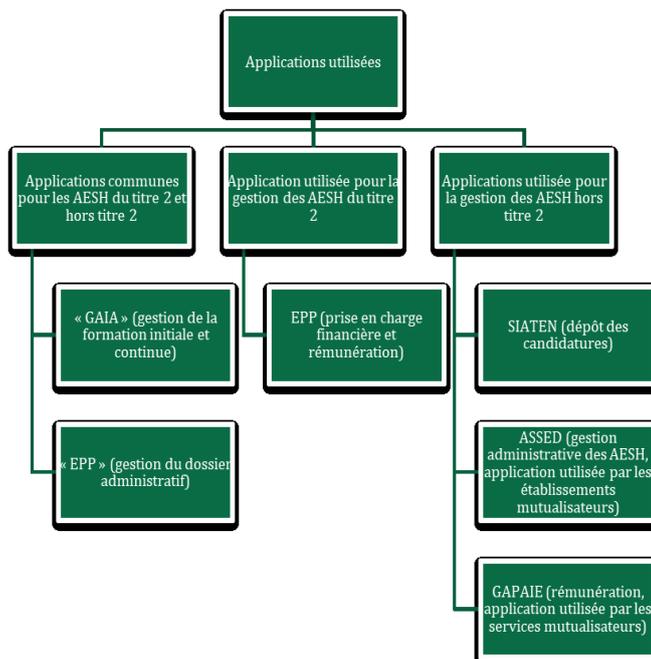
Depuis le décret de 2014 précité relatif aux AESH, la situation a évolué. D'une part, tous les AESH qui bénéficient d'un contrat en CDI sont rémunérés sur le T2. D'autre part, il semble également qu'au moins une partie des AESH exerçant des fonctions d'accompagnement individualisé relève du T2 sans que cela soit parfaitement clair. Surtout, lors de ses déplacements, la mission a pu constater qu'à l'exception des agents recrutés en CDI, l'imputation HT2 concerne à la fois des AESH individualisés et des AESH mutualisés.

Source : Mission.

Quelle qu'en soit l'origine, les services déconcentrés de l'éducation nationale rencontrés ont, de manière systématique, présenté cette dichotomie comme un irritant. Trois éléments distincts en témoignent : l'organisation du système d'information, l'assujettissement d'une partie des rémunérations à la taxe sur les salaires et les difficultés concrètes qui se posent dans la gestion des AESH.

S'agissant du système d'information, la mission note la coexistence de deux architectures différentes, sans interfaçage véritable. Il en résulte une multiplication des applications utilisées ainsi qu'une transmission directe de données au format tableur, potentiellement source d'erreur. Les déplacements effectués ont été également l'occasion de constater l'existence de solutions informatiques développées localement par les services départementaux de l'éducation nationale. Un premier recensement, par nature incomplet, conduit à dénombrer dans chacun d'eux au moins six outils différents dont deux seulement sont communs à l'ensemble des AESH (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Applications nationales utilisées pour la gestion des AESH



Source : Mission.

Sur le plan fiscal, la distinction T2/HT2 n'est pas sans incidence sur l'employeur. À la lecture du 1 du dernier alinéa de l'article 231 du code général des impôts, « *les rémunérations payées par l'État sur le budget général sont exonérées de taxe sur les salaires lorsque cette exonération n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de concurrence* ». Dès lors, si la masse salariale des AESH du T2 est réputée relever du budget général de l'État, tel n'est pas le cas de celle qui en est exclue. En ETPT, la mission a estimé le coût d'un AESH du T2 à 27 452 € par an contre 28 511 € HT2 soit un écart légèrement inférieur à 4 % (3,8 %), écart qui pourrait notamment résulter de l'assujettissement à la taxe sur les salaires²².

Du point de vue des AESH enfin, la juxtaposition des outils et des employeurs n'est pas satisfaisante ainsi qu'en témoignent les quelques exemples suivants :

- ◆ si certains AESH peuvent être éligibles au versement de l'allocation aux parents handicapés (APEH), seuls ceux dont la rémunération est imputée sur le T2 peuvent en bénéficier ;
- ◆ la procédure de remboursement des frais de déplacement est plus lourde pour les AESH HT2 en l'absence de profil dans Chorus déplacements temporaires (Chorus DT) ;
- ◆ les modalités d'édition des fiches de paie varient, certains services départementaux de l'éducation nationale ayant fait savoir à la mission que leur dématérialisation était réservée aux seuls personnels rémunérés sur le T2.

Il résulte de l'ensemble des déplacements effectués par la mission que les gestionnaires des services déconcentrés de l'éducation nationale sont favorables à une gestion unifiée des AESH sous le régime unique du T2. Il ne peut être ignoré cependant les effets d'une telle décision sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS)²³.

²² À titre d'illustration, un lycée « mutualisateur » a communiqué à la mission des données faisant état de l'application d'un taux de taxe sur les salaires de 3,57 % en moyenne sur un an s'agissant des AESH HT2.

²³ Le III de l'article 7 de loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée dispose que « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.*

Rapport

Selon les données disponibles au 28 janvier 2022, les dépenses de personnel de 65 676 AESH n'étaient pas imputées sur le T2 (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Répartition du nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap par année d'entrée dans le statut (personnels hors titre 2)

Date d'entrée dans le statut d'accompagnant d'élève en situation de handicap	Effectifs (en personnes physiques)
2014	141
2015	212
2016	1 153
2017	1 447
2018	7 308
2019	26 823
2020	17 038
2021	10 793
2022	761
Total	65 676

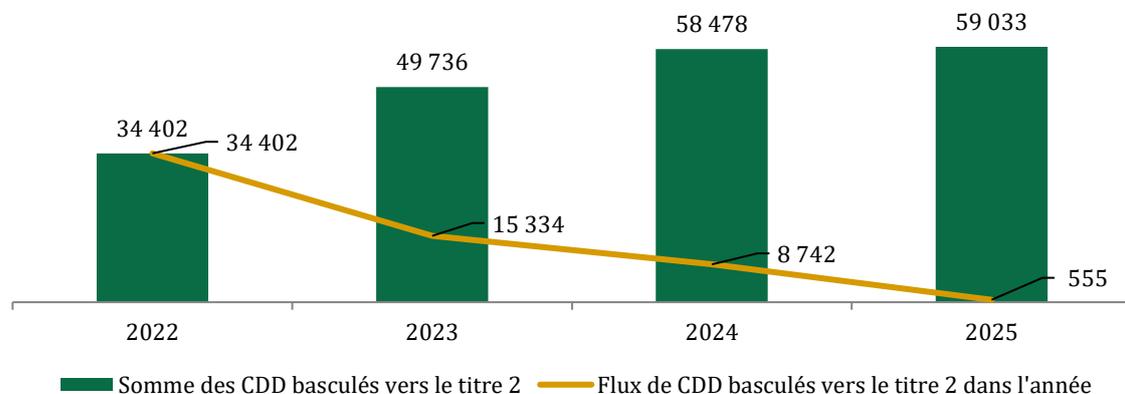
Source : Extraction issue de l'application Emplois, postes, personnels (EPP) en date du 28 janvier 2022.

À l'aune de ces éléments, la mission a quantifié les effectifs susceptibles d'être concernés par un transfert vers le T2 ainsi que leur rythme de basculement en retenant les hypothèses suivantes :

- ◆ tous les AESH HT2 sont réputés être titulaires d'un CDD ;
- ◆ le basculement s'opère à l'issue du premier CDD de trois ans ;
- ◆ dans ce contexte, les AESH entrés dans le statut entre 2014 et 2018 sont réputés basculer simultanément dès 2022 et dans leur intégralité ;
- ◆ seuls 90 % des AESH entrés dans le statut en 2019 et toujours présents à date acceptent de poursuivre leurs fonctions dans le cadre d'un nouveau contrat. Un taux de départ de 10 % est donc appliqué, quelle qu'en soit la raison ;
- ◆ pour les AESH entrés dans le statut à compter de 2020, ce même taux de départ de 10 % a été appliqué chaque année à compter de 2022.

En appliquant les hypothèses ci-dessus, il est possible d'estimer à environ 59 000 le nombre d'AESH susceptibles de basculer vers le T2 à horizon 2025 sur la seule base du stock existant soit environ 36 000 équivalents temps plein (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Rythme d'intégration des AESH HT2 vers le T2 (en personnes physiques)



Source : Mission, à partir de l'extraction issue de l'application Emplois, postes, personnels (EPP) en date du 28 janvier 2022.

Au-delà des calculs qui précèdent et des arbitrages susceptibles d'être effectués, il semble essentiel de rappeler que les services de l'éducation nationale rencontrés n'ont pas fait état de difficultés techniques particulières quant à l'extinction du HT2 et à la bascule des actuels contrats HT2 vers des contrats T2, à la condition que celle-ci soit accompagnée et s'opère progressivement. Quelle que soit l'hypothèse susceptible d'être retenue, la solution la plus opportune consisterait à procéder au basculement à l'issue du premier CDD de trois ans. En cas de poursuite de l'engagement, la conclusion d'un second contrat de la même durée emporterait ainsi transfert vers le T2. Le principal intérêt de ce scénario vient de ce qu'il n'implique pas d'actes de gestion en cours d'exécution du contrat.

Un tel changement ne semble pas emporter des conséquences informatiques et organisationnelles lourdes :

- ◆ le transfert des informations relatives aux AESH rémunérés sur le HT2, qu'il s'agisse de données administratives (depuis l'applicatif ASSED, cf. graphique 6) ou liées aux rémunérations (depuis GAPAIE), vers le logiciel EPP (emplois, postes, personnels) est envisageable sans difficultés ni risques majeurs ;
- ◆ l'organisation administrative qui en résulterait doit être laissée à l'appréciation des autorités académiques. La principale incidence consisterait en la fin de la prise en charge de ces contrats par les établissements mutualisateurs.

Proposition n° 1 : Basculer progressivement, à compter de 2022, les dépenses de personnel des AESH vers le titre 2 du budget général de l'État en procédant au changement d'imputation budgétaire à l'issue du premier CDD de trois ans.

2.2. L'articulation entre l'intervention de l'éducation nationale et celle de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) doit être revue afin que l'accompagnement proposé soit cohérent avec le besoin à satisfaire

2.2.1. À court terme, l'éducation nationale a la possibilité de généraliser trois bonnes pratiques observées sur le terrain pour améliorer l'instruction et la mise en œuvre des demandes d'accompagnement

Peu encadrées par la réglementation²⁴, la composition du dossier de première demande auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH, cf. encadré 8) et la qualité des pièces justificatives ne permettent pas toujours à l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation (EPE) et à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de prendre une décision éclairée sur l'opportunité d'une aide humaine, sur sa nature et sa quotité horaire. Le dossier contient généralement :

- ◆ un formulaire de demande ;
- ◆ un certificat médical ;
- ◆ si la demande porte sur la scolarisation, un guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-sco).

Le GEVA-sco, peut être renseigné par l'équipe éducative dans le cadre d'une première démarche auprès de la MDPH si la famille en fait la demande.

²⁴ L'article R. 146-26 du code de l'action sociale et des familles précise seulement que « la demande est accompagnée d'un certificat médical de moins d'un an et, le cas échéant, des éléments d'un projet de vie. Dans le cas d'un handicap susceptible d'une évolution rapide, l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L.146-8 du même code peut demander un certificat médical d'une durée de validité inférieure. Les modèles de formulaires de demande ainsi que la liste des pièces justificatives à fournir sont fixés par arrêté du ministre chargé des personnes handicapées. »

Rapport

À la différence du certificat médical expressément requis aux termes de l'article R. 146-26 du code de l'action sociale et des familles (CASF), le GEVA-sco n'est pas un document obligatoire. Il est pourtant systématiquement pratiqué et réclamé par les équipes pluridisciplinaires d'évaluation des MDPH. Sa forme n'a appelé aucune remarque des nombreux interlocuteurs de terrain rencontrés par la mission.

Ce document permet, entre autres, une description de l'ensemble des « points saillants liés à la scolarisation de l'élève » : le parcours de scolarisation, les conditions actuelles de scolarisation (plan ou projets formalisés, accompagnement et soins, conditions matérielles), l'évaluation de la scolarité, l'emploi du temps actuel de l'élève (temps de scolarisation, activités périscolaires, accompagnement et soins, lieux, *etc.*). Il contient également une grille d'observations **permettant d'évaluer l'autonomie de l'élève dans différents types d'activités** (tâches et exigences générales, relation avec autrui, mobilité, manipulation, entretien personnel, communication, tâches et exigences en relation avec la scolarité).

La reconnaissance d'un caractère obligatoire au GEVA-sco, contribuerait à équilibrer les différentes parties de l'instruction de la demande d'accompagnement, en valorisant mieux l'identification du besoin.

Proposition n° 2 : Modifier l'article 1 de l'arrêté 6 février 2015 *relatif au guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-sco)* afin de rendre ce guide obligatoire pour une saisine de la MDPH relative à une demande d'accompagnement pour la scolarisation.

Si son usage est plébiscité par les référents scolarité des EPE, beaucoup regrettent cependant la qualité inégale des informations qui y sont portées par les demandeurs. Il a ainsi été rapporté, lors des entretiens, que des enseignants, à l'instar de médecins dans les certificats médicaux, formulent explicitement une demande d'AESH dans le GEVA-sco, ce qui dépasse la stricte évaluation des besoins.

Parce que l'enseignant de la classe n'a pas toujours le recul ou l'expertise nécessaire à une analyse précise du besoin, plusieurs initiatives de terrain consistent à appuyer la communauté éducative concernée, lors de la rédaction du GEVA-sco, du regard de spécialistes, dans la plupart des cas un pôle pédagogique de circonscription pour le premier degré ou un enseignant référent. Si ce dernier, compétent pour le suivi de la scolarisation des élèves en situation de handicap, a déjà un nombre de dossiers très conséquent à suivre, les inspecteurs d'académie interrogés se sont tous dits prêts à affecter des ressources, pour que ces spécialistes assurent une fonction de vérification des GEVA-sco préalable à la saisine de la MDPH. Avec l'accord des MDPH, une expérimentation pourrait être développée pendant les six premiers mois de la prochaine année scolaire, correspondant à la période durant laquelle la majorité des dossiers est déposée, de manière à permettre une évaluation avant une éventuelle généralisation à la rentrée suivante, par inscription dans la réglementation.

Encadré 7 : Les enseignants référents

En application de l'article D. 351-12 du code de l'éducation, des enseignants titulaires d'une certification professionnelle relative au handicap sont désignés par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, sous l'autorité duquel ils sont placés, pour exercer les fonctions d'enseignants référents.

L'enseignant référent est l'interlocuteur privilégié des parents ou des représentants légaux de chaque élève handicapé fréquentant dans son secteur d'intervention un établissement scolaire ou suivant une scolarité à domicile dans le même secteur ou en milieu hospitalier. Il assure auprès de ces familles une mission d'accueil et d'information. Il se fait connaître d'elles et s'assure qu'elles connaissent ses coordonnées.

L'enseignant référent exerce principalement ses missions en application des décisions de la commission des droits et de l'autonomie et en vue de favoriser leur réalisation. Il veille à la continuité et à la cohérence de la mise en œuvre du projet personnalisé de scolarisation et il est l'interlocuteur principal de toutes les parties prenantes de ce projet. Il assure un lien permanent avec l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation de la MDPH, dont il est le correspondant privilégié.

Source : Mission d'après la circulaire du 17 août 2006 relative aux enseignants référents et à leur secteur d'intervention (Bulletin officiel de l'éducation nationale n° 32 du 7 septembre 2006).

Proposition n° 3 : Avec l'accord des MDPH concernées, une expérimentation pourrait être mise en œuvre dès la rentrée scolaire de septembre 2022, imposant l'expression d'un avis favorable par l'enseignant référent de secteur sur le GEVA-sco comme préalable à l'examen d'une demande d'accompagnement.

Enfin, pour renforcer l'articulation de l'intervention de l'éducation nationale avec celle des MDPH dans chaque département, le ministre chargé de l'éducation peut donner un signe fort en la matière. Il s'agirait ici d'engager l'ensemble de ses services déconcentrés à travailler avec leurs partenaires MDPH en vue d'harmoniser leurs calendriers de mise en œuvre des notifications, afin de mieux anticiper et dimensionner les recrutements d'AESH. Cette pratique est déjà en œuvre dans plusieurs départements et reprise dans le guide des bonnes pratiques de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Il convient d'en assurer la systématisation. Plusieurs modalités pour cette coordination peuvent être envisagées, à l'appréciation des acteurs locaux et des spécificités territoriales, dont :

- ◆ la détermination d'échéances régulières, par exemple trimestrielles, auxquelles les nouvelles prescriptions sont transmises à l'éducation nationale permettrait de faciliter le recrutement et l'organisation concrète de l'accompagnement, mais aurait l'inconvénient de conduire à renoncer à un rythme de prescription tout au long de l'année ;
- ◆ la détermination chaque année d'une date à partir de laquelle les nouvelles prescriptions ne seraient honorées par le biais d'un recrutement d'AESH qu'à la rentrée suivante, suffisamment avancée dans l'année scolaire toutefois pour que le temps d'attente jusqu'à la scolarisation effective demeure raisonnable.

Proposition n° 4 : Engager, par voie de circulaire du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et du sport, l'ensemble des services départementaux de l'école inclusive à définir avec les MDPH un calendrier annuel de gestion des demandes et de mise en œuvre des notifications des besoins d'accompagnement dans le domaine scolaire.

Encadré 8 : Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été créées par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, avec pour ambition d'instituer un guichet unique pour l'ensemble des démarches relatives aux droits des personnes en situation de handicap, quel que soit leur âge.

En application de l'article L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), les 104 MDPH sont chargées d'une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille, ainsi que de sensibilisation des citoyens au handicap. Sous statut de « *groupement d'intérêt public constitué pour une durée indéterminée* » (article L. 146-3 du CASF), les MDPH sont administrées par une commission exécutive constituée pour moitié de membres représentant le département, un quart de membres représentant les associations de personnes handicapées et un dernier quart de représentants de l'État, des organismes locaux d'assurance maladie et allocations familiales et de l'agence régionale de santé (ARS). La commission exécutive est présidée par le président du conseil départemental.

Source : Mission.

2.2.2. À moyen terme, la place de l'expertise éducative dans l'instruction et la décision relatives à l'accompagnement en milieu scolaire doit être consolidée

Associés aux phases d'instruction et de décision des demandes de compensation en particulier au sein des EPE et de la CDAPH, les services de l'éducation nationale ne disposent pas toujours de la capacité à influencer sur le contenu des adaptations nécessaires à la scolarisation.

Au sein de la MDPH, la demande de la famille est dans un premier temps instruite par l'EPE²⁵, qui formule une proposition sur l'orientation de l'enfant et les accompagnements éventuellement nécessaires à sa scolarisation (cf. graphique 8). Il revient ensuite à la CDAPH de se prononcer formellement sur l'ouverture ou non de droits à compensation, et surtout à quel niveau ou selon quelles modalités²⁶. Dans les faits, celle-ci n'examine effectivement qu'entre 1 % et 10 % des dossiers qu'elle a à connaître, tant le volume des dossiers est important. Le fondement de la décision officielle repose donc sur la proposition de l'EPE.

La réglementation impose la participation d'un enseignant aux travaux de l'EPE lorsqu'il est question de scolarisation²⁷, ce dont la mission a pu s'assurer lors de ses déplacements. Ces « référents scolarité » sont des personnels que l'éducation nationale met à disposition des MDPH, le plus souvent des enseignants spécialisés comme leurs collègues enseignants référents, c'est-à-dire détenant une certification dans le domaine du handicap. Or, le manque d'attractivité de ces fonctions a fréquemment été signalé, notamment en raison de la perte du régime indemnitaire précédemment détenu, ainsi que celle du régime des congés scolaires. Il est pourtant essentiel que les MDPH effectuent des recrutements de qualité sur ces fonctions, afin de garantir la qualité de l'expertise pédagogique dans le travail d'instruction de l'EPE.

Proposition n° 5 : Augmenter l'attractivité des fonctions de référent scolarité en MDPH en leur ouvrant le bénéfice de l'indemnité de 1 765 € annuels instituée par le décret n° 2017-964 du 10 mai 2017 instituant une indemnité pour les enseignants spécialisés des premier et second degrés exerçant dans des structures spécialisées.

²⁵ Le détail des attributions des équipes pluridisciplinaires d'évaluation (EPE) est fixé aux articles L. 146-8 et R. 146-28 et 29 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶ Article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles.

²⁷ Article R. 146-27 du code de l'action sociale et des familles.

Rapport

L'ouverture de cette indemnité permettrait de réduire l'écart de rémunération vis-à-vis des enseignants spécialisés exerçant dans des structures d'accueil spécialisées et ainsi d'améliorer l'attractivité de l'exercice du métier en MDPH. Sans qu'il soit possible d'en évaluer le coût précis, la mission estime que celui-ci serait inférieur à 1 M€ annuel²⁸. D'autres mesures peuvent venir s'ajouter pour valoriser cette fonction, notamment de la part des collectivités territoriales²⁹.

En vue de rééquilibrer la reconnaissance des différentes expertises dans le travail d'instruction conduit par les MDPH, le chantier réglementaire ouvert par la modification de l'arrêté GEVA-sco (proposition n° 1) gagnerait à être consolidé par une réécriture de l'article R. 146-26 du CASF, qui cite le seul « certificat médical » comme pièce nécessaire au dépôt d'une demande de compensation à la MDPH. Cet article visant toute forme de demande de compensation, il implique l'ouverture d'une réflexion incluant toutes les formes de compensation ouvertes aux personnes en situation de handicap.

Proposition n° 6 : Engager un travail interministériel de réflexion pour une réécriture de l'article R. 146-26 du code de l'action sociale et des familles, afin que le certificat médical n'apparaisse pas comme la seule pièce justificative exigée par la réglementation dans le dossier de demande initiale.

Enfin, certaines MDPH ont pu regretter auprès de la mission de ne pas disposer de visibilité sur la mise en œuvre de leurs décisions, ce qui constitue un obstacle à leur mission de définition d'un parcours de formation dans le cadre du projet personnalisé de scolarisation³⁰. Dans la plupart des cas, services départementaux de l'éducation nationale et MDPH s'entendent pour échanger informellement ces informations. Pour autant, du fait de leur forte sensibilité liée à des données individuelles de santé, la systématisation de ces échanges doit être expressément prévue par la réglementation pour les personnes ayant à en connaître, conformément aux exigences du règlement général de protection des données (RGPD). En l'état, le système d'information « livret parcours inclusif » (LPI) en cours de déploiement dans les académies avec l'appui de la CNSA a prévu cette possibilité. Cet échange d'informations doit être garanti, quel que soit le succès que rencontrera ce nouvel outil.

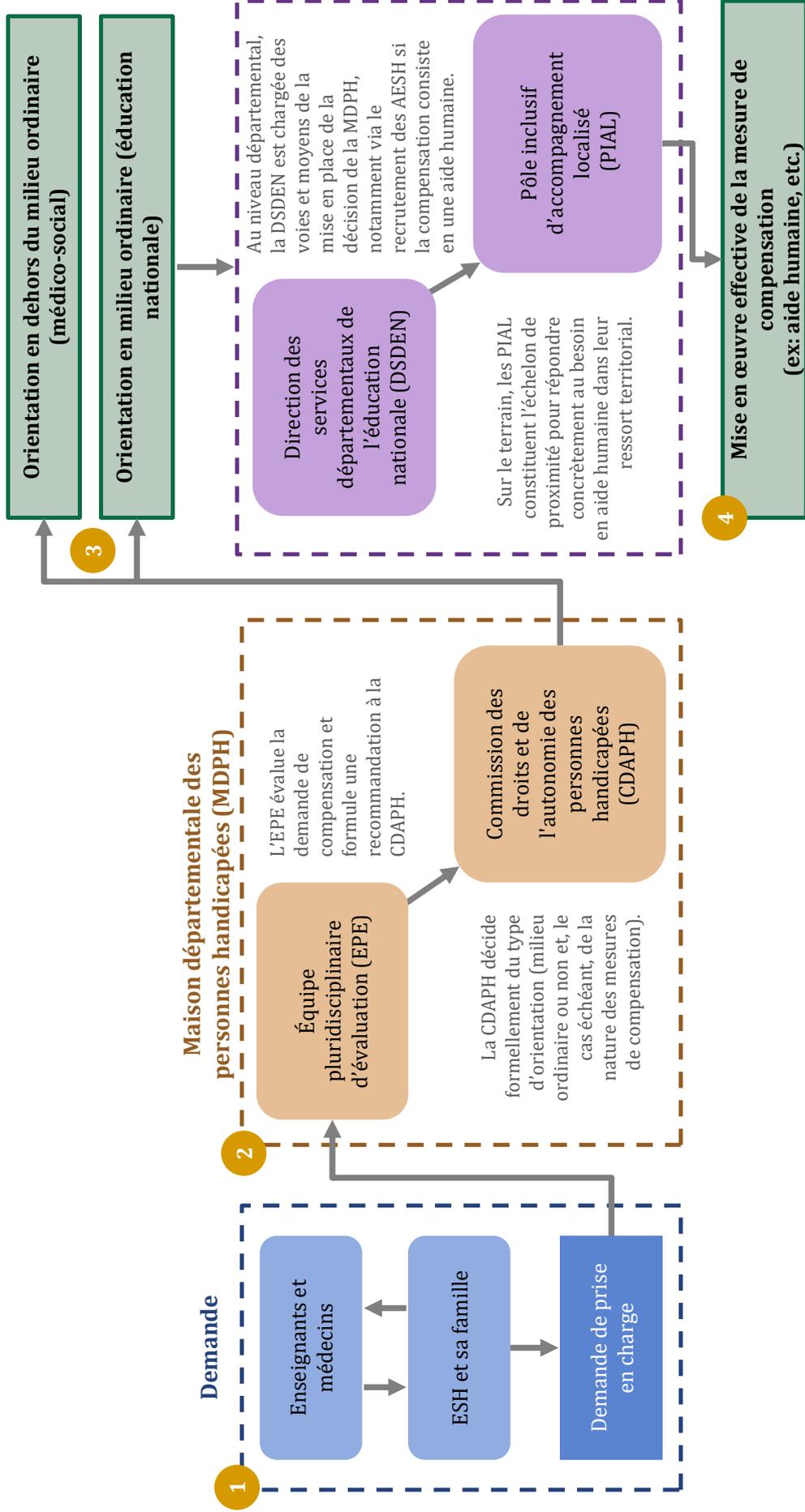
Proposition n° 7 : Assurer aux MDPH la possibilité de suivre la mise en œuvre de leurs notifications en leur garantissant l'accès aux données relatives aux affectations et aux accompagnements des élèves ayant bénéficié d'une prescription d'aide humaine.

²⁸ La mission ne dispose pas de données quant à l'effectif des enseignants exerçant des fonctions de référent scolarité dans les MDPH. Le coût d'une mesure visant à leur ouvrir le bénéfice de l'indemnité de 1 765 € annuels instituée par le décret n° 2017-964 du 10 mai 2017 peut être estimé en calculant le produit du : (i) nombre de MDPH (104), (ii) d'une estimation haute du nombre de référents scolarité par MDPH (5) et (iii) du montant de l'indemnité annuelle (1 765 €). Le résultat de ce calcul est de 918 000 € par an.

²⁹ Par exemple la mission a eu connaissance d'un projet de délibération d'un conseil départemental instituant un complément indemnitaire au bénéfice de ces personnels mis à disposition.

³⁰ Article L. 112-2, code de l'éducation.

Graphique 8 : Procédure de demande, d'octroi et de mise en place des mesures de compensation au titre de la scolarisation



Source : Mission.

2.2.3. En complément, une réflexion structurelle doit être engagée sur le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales quant à la portée du droit à compensation dans le domaine scolaire

Certes nécessaires, les mesures évoquées à la faveur des développements qui précèdent seront insuffisantes pour garantir la pérennité de l'accompagnement humain tel qu'il est actuellement conçu.

Sans préjudice d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution de l'accompagnement humain qui ne saurait relever de l'unique compétence de l'IGF et de l'IGESR, la mission entend rappeler que celle-ci devra se donner pour objectif de préciser les conditions de l'accessibilité à l'institution scolaire. Cette dernière doit être garantie à l'ensemble des élèves, dont les ESH. L'efficacité des différentes modalités de compensation visant à la permettre concrètement devra être évaluée à cette aune de façon objective, parmi lesquelles l'accompagnement humain individuel mais également le matériel adapté et les adaptations pédagogiques.

Le recours croissant aux AESH sur la période 2017-2022 peut être interprété comme la généralisation de l'aide humaine en tant que principale modalité de compensation en vue de garantir l'accessibilité de l'institution scolaire, potentiellement au détriment d'autres types de mesures et sans qu'une réflexion en opportunité ne soit menée de manière suffisamment approfondie. Sur ce sujet, le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) observe que ses membres « *partagent le fait que le recours à la compensation en milieu scolaire est souvent une réponse au défaut d'accessibilité de l'école* »³¹.

De même, des travaux de recherche alertent sur le risque qu'un recours abusif à l'accompagnement humain individuel peut faire peser sur l'objectif de développement de l'autonomie de l'ESH :

« Quelle peut être la place de l'AESH dans cette école inclusive ? Lorsqu'elle intervient auprès d'un seul élève parce qu'il a besoin d'une « attention soutenue et continue » sans pour autant lui apporter une aide de tous les instants, l'AESH ne risque-t-elle pas de constituer un frein à l'ambition d'une école inclusive ? Peut-être pas si son travail est pensé en partenariat avec l'équipe pédagogique. Attendue comme une aide compensatoire, l'AESH ne doit-elle pas plutôt être considérée comme une aide à l'accessibilité des lieux, des contenus ou des modalités d'enseignement et des savoirs... En revanche, pour ce que qui est de l'intervention en aide mutualisée (fonction AVS-m) ou en appui à un dispositif collectif de scolarisation (fonction AVS-co) sa mobilisation dans le projet d'une école inclusive peut-être plus facilement envisageable.

[...]

*L'enjeu de cette aide humaine exceptionnelle, c'est la conquête d'une certaine autonomie pour un élève qui ne saurait y parvenir seul. Voilà le fil rouge sur lequel doit avancer la future AESH qui exercera en milieu scolaire ».*³²

³¹ Conseil national consultatif des personnes handicapées, « *École inclusive : état des lieux, réflexions et recommandations du CNCPH* », 13 avril 2018, page 14.

³² Grégoire Cochetel, *AESH et enseignant – Collaborer dans une école inclusive*, Canopé éditions 2019, p. 18.

Rapport

Les mesures de compensation doivent être choisies dans la perspective de garantir l'accessibilité à l'école de la manière la plus efficace possible³³. La Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations unies ne dit pas autre chose. Après avoir posé le principe du droit à l'éducation des personnes en situation de handicap, le 2 de son article 24 pose d'abord la question de l'accessibilité à l'enseignement avant celle de la compensation³⁴. La politique publique de scolarisation des ESH s'inscrit dans ce cadre. Il importe d'abord de déterminer ce que le concept d'accessibilité recouvre, puis de préciser les voies et moyens possibles qui ne sauraient se limiter à l'accompagnement humain.

Proposition n° 8 : Engager en début de quinquennat une concertation sur l'articulation entre compensation et accessibilité dans la prise en charge du handicap à l'École.

Dans le champ de la scolarisation, une mesure pourrait consister en la réorientation des missions des MDPH sur la seule reconnaissance du handicap, charge ensuite à l'éducation nationale de mettre en œuvre les moyens permettant l'accès effectif au service public de l'éducation considérant que l'organisation et la gestion de celui-ci constituent une compétence de principe reconnue à l'État³⁵.

À l'image de ce qui existe en droit du travail, la CDAPH serait toujours compétente pour statuer sur le handicap de l'élève mais il appartiendrait à l'éducation nationale, afin de garantir le principe d'égalité devant le service public, de prendre toutes les mesures appropriées pour permettre l'exercice effectif du droit à la scolarisation³⁶. Dans ce schéma, l'aide humaine ne serait plus prescrite par la MDPH mais constituerait simplement l'une des mesures à la disposition de l'éducation nationale pour permettre l'accès au service public de l'éducation.

De manière plus nuancée par rapport à ce qui précède, la recherche d'un équilibre entre compensation et accessibilité pourrait également passer par une modification du contenu des notifications d'aide humaine. Aux termes notamment des articles L. 351-3 et D. 351-16-1 du code de l'éducation, la notification de la CDAPH détermine aujourd'hui si l'accompagnement humain requis doit être individuel ou mutualisé. Il pourrait être envisagé de limiter le contenu de la notification à la seule mention d'une aide humaine, sans en préciser ni la nature ni la quotité. Dans la droite ligne de ce qui précède, il ne s'agit pas ici de remettre en cause les attributions des MDPH mais de considérer que les adaptations nécessaires afin de garantir l'accès au service public de l'éducation relèvent en priorité de l'État en tant qu'il en est le responsable.

Proposition n° 9 : Modifier les articles L. 351-3 et D. 351-16-1 et suivants du code de l'éducation afin que la notification des MDPH ne précise plus le caractère individualisé ou mutualisé, ni la quotité de l'accompagnement humain.

³³ Sur ce point, voir également *ibid.*, page 18.

³⁴ 2. Aux fins de l'exercice de ce droit, les États Parties veillent à ce que : a) Les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire ; b) Les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire ; c) Il soit procédé à des aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun ; d) Les personnes handicapées bénéficient, au sein du système d'enseignement général, de l'accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective ; e) Des mesures d'accompagnement individualisé efficaces soient prises dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation, conformément à l'objectif de pleine intégration.

³⁵ Le premier alinéa de l'article L. 211-1 du code de l'éducation dispose ainsi que « l'éducation est un service public national, dont l'organisation est le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public ».

³⁶ Voir notamment les articles L. 5213-1 et suivants du code du travail.

2.3. La décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020, en ce qu'elle limite la prise en charge du financement des emplois d'AESH par l'État au seul temps scolaire, pose incidemment la question de la cohérence de la gouvernance de l'accompagnement des situations de handicap à l'École

Par une décision du 20 novembre 2020, le Conseil d'État a dérogé l'éducation nationale de toute responsabilité dans le financement des emplois d'AESH en dehors du temps scolaire³⁷, transférant ainsi la charge aux collectivités territoriales ou aux établissements dans le cadre de l'enseignement privé sous contrat (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Les conséquences de la décision du 20 novembre 2020 sur l'enseignement privé sous contrat

Lors de l'année scolaire 2020-2021, l'enseignement privé sous contrat accueillait 13 % d'élèves en situation de handicap (ESH) en milieu ordinaire alors qu'il scolarisait 18 % de l'ensemble des élèves du premier et du second degré.

Comme dans le cas de l'enseignement public, la décision du Conseil d'État en date du 20 novembre 2020 a pour conséquence d'exonérer l'éducation nationale du financement des emplois d'AESH lorsque ceux-ci interviennent en dehors du temps scolaire. Selon les données transmises à la mission par le secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC), 6 635 ESH bénéficiaient d'un accompagnement humain, ce dernier se prolongeant pour 570 d'entre eux au cours de la pause méridienne.

La contribution de l'État et des collectivités territoriales aux dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat est encadrée juridiquement dans le cadre du forfait d'externat, prévu à l'article L. 442-9 du code de l'éducation. Le financement d'un accompagnement humain sur du temps non scolaire n'entre pas dans la détermination de son montant. En l'état actuel du droit, la prise en charge de cette dépense ne peut donc intervenir dans le cadre de ce forfait d'externat.

Il apparaît cependant que les organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) peuvent prendre en charge le coût de l'accompagnement humain en dehors du temps scolaire. Dans le cadre de la restauration scolaire par exemple, la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) note « *qu'il appartient à l'OGEC compétent de prendre en charge les mesures nécessaires pour permettre l'accès effectif de l'enfant aux services de restauration scolaire, qui peuvent prendre la forme d'un accompagnement individuel* ». Pour ce faire, rien ne semble s'opposer à ce que la prise en charge soit assumée par les OGEC, sous réserve éventuelle d'une refacturation aux familles ou en mobilisant d'autres ressources dont ils disposent librement (ressources commerciales propres, dons, etc.).

Source : Mission.

Une telle jurisprudence tranche avec les précédents litiges dont le Conseil d'État avait eu à connaître en référé et qui s'étaient traduits par des solutions différentes. Ainsi avait-il statué en 2011 que la mission d'organisation générale du service public de l'éducation reconnue à l'État avait notamment pour effet de mettre à sa charge les dépenses d'aide humaine nécessaires à la scolarisation des élèves en situation de handicap, à la fois lors du temps scolaire et en dehors de celui-ci³⁸.

³⁷ Conseil d'État, section, 20 novembre 2020, 422248.

³⁸ Conseil d'État, 4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 20 avril 2011, n°345434 et Conseil d'État, 4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies, 20 avril 2011, n°345442.

Rapport

Nonobstant les clarifications juridiques qu'elle apporte, cette décision du 20 novembre 2020 fait naître des difficultés concrètes quant à ses modalités de mise en œuvre. La discontinuité juridique liée à la dualité d'employeurs fait naître une situation administrative qui pourrait ne s'accommoder qu'imparfaitement avec l'unité de temps qui caractérise la journée d'un élève. Un même AESH a ainsi vocation à relever tantôt de l'État pour ce qui relève de la scolarisation stricte et tantôt de la collectivité territoriale pour les autres temps de la journée³⁹. Cette situation est également de nature à faire courir le risque d'une rupture dans la prise en charge quotidienne des ESH. Désireux de ne pas remettre en cause les équilibres acquis, le Gouvernement avait d'ailleurs souhaité, au titre de l'année scolaire 2020-2021 ne pas réformer les décisions faisant peser sur l'État la charge de l'accompagnement en dehors du temps scolaire⁴⁰.

Lors de ses déplacements, la mission a pu constater, sans qu'il soit possible de quantifier le phénomène, que la décision du 20 novembre 2020 demeure inégalement appliquée sur le territoire national. Dans le premier degré, trois types de pratiques ont été observées :

- ◆ l'application stricte de la décision précitée et le désengagement financier de l'État en dehors du temps scolaire ;
- ◆ le maintien du *statu quo ante* ;
- ◆ au sein d'un même territoire, le panachage des deux premiers cas de figure en fonction de la situation de la collectivité territoriale concernée.

Dans le second degré, la mission n'a pas eu connaissance de départements où cette décision est appliquée. Sur ce point, certains services de l'éducation nationale considèrent par ailleurs que son champ d'application serait limité au seul premier degré. Tel n'est pas l'analyse de la mission à la lumière notamment du point 8 de cette décision qui vise l'ensemble des collectivités territoriales et des activités qu'elles assurent en dehors du temps scolaire⁴¹.

Pour permettre la mise en œuvre effective de la décision du 20 novembre 2020, cinq modalités juridiques peuvent être retenues dont les trois premières sont rappelées par le juge dans sa décision du 20 novembre 2020 :

- ◆ la mise à disposition d'AESH par l'État au bénéfice des collectivités territoriales ;
- ◆ le recrutement direct par la collectivité territoriale au titre des activités mises en place en dehors du temps scolaire ;
- ◆ le recrutement conjoint entre l'État et la collectivité territoriale ;
- ◆ la vacation ;
- ◆ le recours à d'autres catégories de personnels issus de la fonction publique territoriale en dehors du temps scolaire.

³⁹ Périscolaire et restauration scolaire, principalement voire le temps extrascolaire.

⁴⁰ Question écrite n°35664, réponse publiée au journal officiel de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2021.

⁴¹ « Lorsqu'une collectivité territoriale organise un service de restauration scolaire ou des activités complémentaires aux activités d'enseignement et de formation pendant les heures d'ouverture des établissements scolaires ou encore des activités périscolaires sur le fondement des dispositions citées au point précédent, il lui incombe, ainsi qu'il résulte, notamment, des dispositions du code de l'action sociale et des familles citées au point 6, de veiller à assurer que, sans préjudice du respect des conditions prévues pour l'ensemble des élèves, les élèves en situation de handicap puissent, avec, le cas échéant, le concours des aides techniques et des aides humaines dont ces élèves bénéficient au titre de leur droit à compensation en application du code de l'action sociale et des familles et du code de la sécurité sociale, y avoir effectivement accès ».

Rapport

Le recrutement direct par les collectivités territoriales pose des difficultés concrètes, notamment pour les petites communes. Il apparaît complexe et peu souhaitable de multiplier les actes de gestion à la charge de ces dernières qui disposent souvent de ressources humaines limitées. Ce constat est d'autant plus prégnant que la majorité des activités en dehors du temps scolaire ont vocation à être assurées par le bloc communal, et, lorsqu'elles sont le fait d'intercommunalités, par les plus petites d'entre elles (cf. tableau 4).

Au-delà des contraintes de gestion dont il peut être à l'origine, le recrutement direct sur emploi permanent par les collectivités territoriales est susceptible de faire peser sur ces dernières une charge financière supplémentaire. Si rien ne fait obstacle au recrutement d'un agent contractuel sur emploi permanent lorsque la quotité de travail est inférieure à un mi-temps, la cessation du contrat peut être de nature à conduire au versement d'une indemnité de fin de contrat⁴².

Tableau 4 : Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents en matière de périscolaire (au 1^{er} février 2022)

Catégorie d'EPCI	Nombre d'EPCI délégataires de la compétence	Nombre total d'EPCI de la catégorie	Part d'EPCI délégataires de la compétence (en %)
Métropole	3	21	14,3
Communauté urbaine	5	14	35,7
Communauté d'agglomération	58	223	26,0
Communauté de communes	462	995	46,4
Total	528	1 253	42,1

Source : Mission, à partir de Direction générale des collectivités territoriales, « les collectivités territoriales en chiffres 2021 » ; Base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC).

S'agissant du recrutement commun entre l'État et les collectivités territoriales, il s'avère que ses conditions concrètes d'application demeurent inconnues. L'article L. 917-1 du code de l'éducation se borne ainsi à mentionner cette possibilité sans apporter la moindre précision sur le sujet. À peine est-il précisé qu'un tel recrutement doit faire l'objet d'une convention⁴³. Cette disposition, introduite par voie d'amendement, est atypique en droit de la fonction publique. Il semble en effet qu'une telle possibilité demeure, dans notre droit positif, une singularité.

⁴² Voir notamment les dispositions de l'article L. 554-3 du code général de la fonction publique et l'article 39-1-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

⁴³ Le principe du recrutement commun a été introduit par voie d'amendement au Sénat. Les motivations qui en sont à l'origine s'avèrent peu détaillées, aux termes de son exposé des motifs : « Cet amendement qui permet le recrutement conjoint d'AESH par l'État et les collectivités territoriales facilitera notamment la prise en charge des élèves en situation de handicap hors du temps scolaire. En effet, la journée d'un enfant ne s'arrête pas aux heures qu'il passe en classe et l'accueil durant le temps périscolaire (cantine) ou extrascolaire doit lui aussi être adapté. Si elles ne disposent pas toujours des moyens en conséquence, les collectivités territoriales organisatrices du temps périscolaire et extrascolaire demeurent responsables en cas d'incidents survenant lorsqu'elles prennent le relais de l'école à l'occasion de la pause méridienne ou encore pendant les temps de garderie. Enfin, une telle disposition peut s'avérer précieuse pour compléter les emplois du temps des AESH et leur offrir des horaires plus cohérents ».

Rapport

Au moins une association d'élus locaux a fait état, parmi d'autres hypothèses, de la possibilité d'un recrutement direct par la collectivité territoriale sous la forme d'une vacation. La mission invite à considérer ce scénario avec la plus grande prudence en ce qu'un tel contrat pourrait être requalifié par le juge administratif en contrat d'agent non titulaire et non de vacataire dès lors qu'il s'apparente à la satisfaction d'un besoin permanent. Dans une décision du 3 avril 1996, le Conseil d'État en a jugé ainsi en considérant que le recrutement d'un agent pour exercer les fonctions d'animateur durant une année scolaire ne saurait s'apparenter à une vacation⁴⁴.

Enfin, des communes semblent avoir fait le choix de redéployer certains de leurs agents en dehors du temps scolaire en lieu et place des AESH pour apporter une aide humaine aux élèves en situation de handicap (ESH). La mission n'a pas été en mesure d'apprécier objectivement l'ampleur de ce phénomène ni les cadres d'emplois concernés au sein de la fonction publique territoriale. Il semble que rien ne fait obstacle juridiquement à ce qu'une commune recoure par exemple à des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). L'article 2 de leur statut leur permet non seulement d'assister les enseignants dans les classes ou établissements accueillant des enfants à besoins éducatifs particuliers mais également d'intervenir lors d'activités organisées en dehors du temps scolaire⁴⁵. Au-delà des considérations statutaires, il importe de rappeler que l'une des avancées permises par la création du statut d'AESH en 2014 vient de ce qu'elle renforce la professionnalisation des agents chargés de l'aide humaine en les spécialisant sur cette fonction. La dévolution de leurs missions à des personnels non expressément formés et recrutés à cette fin doit être envisagée avec précaution.

Au vu de l'ensemble des développements qui précèdent, la mission recommande de privilégier la mise à disposition des AESH contre remboursement hors temps scolaire⁴⁶. L'avantage de la mise à disposition vient notamment de ce qu'elle n'impose pas de formalisme particulier à l'exception d'une convention entre l'administration d'accueil et l'administration d'origine. Cette convention pourrait faire l'objet d'un document-type à l'échelle nationale afin d'en simplifier la mise en œuvre. La gestion des AESH ne s'en trouverait pas alourdie, d'autant que l'agent mis à disposition est réputé occuper son emploi auprès de son employeur d'origine qui continue à ce titre à lui verser intégralement la rémunération qui lui est due.

La mise à disposition demeurerait cependant sans incidence sur le plafond d'emplois du MENJS. En effet, lorsque la mise à disposition s'effectue au profit d'une personne morale autre que l'État, « *la consommation du plafond d'emplois s'impute sur le ministère qui, ayant mis l'agent à disposition, le rémunère. Sauf exception, le remboursement par la structure d'accueil donne lieu à rétablissement de crédits sur le titre 2 du ministère* »⁴⁷.

Proposition n° 10 : Envisager, à l'échelle nationale, les conditions d'une généralisation des AESH en dehors du temps scolaire de la mise à disposition de l'État vers les collectivités locales contre remboursement.

⁴⁴ Conseil d'État, 3^{ème} sous-section, 3 avril 1996, 115865.

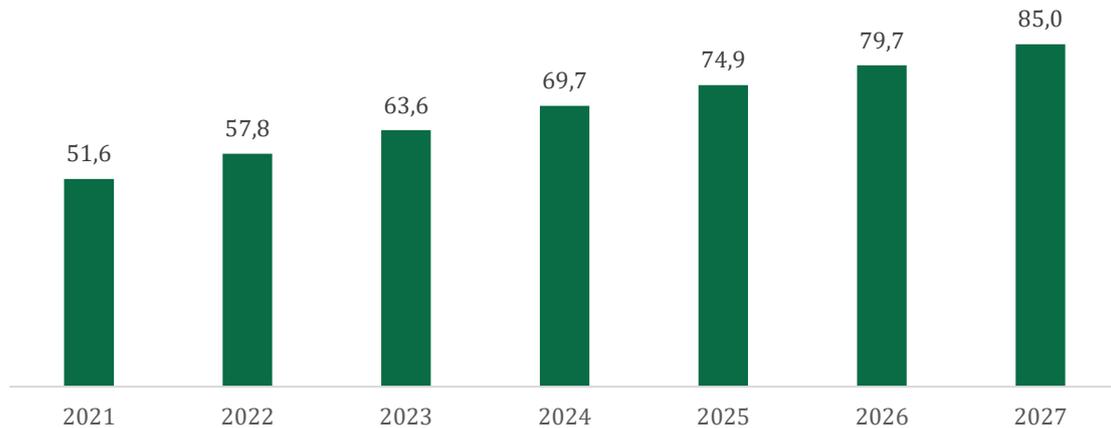
⁴⁵ Article 2 du décret n°92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

⁴⁶ La mission estime qu'il ne peut être dérogé à l'obligation de remboursement à la lecture du III et du IV de l'article 33-1 du décret n°86-83 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application des articles 7 et 7 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

⁴⁷ Direction du budget, Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, avril 2021, page 144.

Par-delà les questions statutaires, l'application de la décision du 20 novembre 2020 pourrait représenter une charge financière de près de 52 M€ par an pour les collectivités territoriales selon une estimation réalisée par la mission à l'aune d'une enquête produite par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)⁴⁸. D'ici 2027, ce montant pourrait atteindre 85 M€ (cf. graphique 9). En 2021, le besoin exprimé en équivalent temps plein s'établit à 1 934,2 ETP.

Graphique 9 : Estimation du coût de l'accompagnement en aide humaine en dehors du temps scolaire entre 2021 et 2027 (en M€)



Source : Mission, à partir des données de la DGESCO.

D'un point de vue strictement juridique et budgétaire, la mission fait l'analyse que l'État n'est pas tenu de compenser le coût de la prise en charge financière des emplois AESH hors temps scolaire par les collectivités territoriales. Interrogé sur ce point en mars 2022, le Gouvernement a d'ailleurs fait une réponse en ce sens⁴⁹.

La décision du 20 novembre 2020 pose en creux la question de la gouvernance de la politique de prise en charge du handicap entre l'État et les collectivités territoriales. Au vu du cadre actuel, il semble difficile d'envisager le transfert des AESH vers la fonction publique territoriale sans réflexion d'ensemble sur cette politique publique.

Il convient par ailleurs de noter que pour le moment, ces personnels interviennent majoritairement sur le temps scolaire, lequel demeure une compétence exclusive de l'État. Les échanges avec les élus locaux et les associations représentatives que sont l'assemblée des départements de France (ADF) et régions de France invitent dès lors à replacer cette question dans une logique d'ensemble qui pourrait être débattue à la faveur du quinquennat qui s'ouvre.

⁴⁸ Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, Direction générale de l'enseignement scolaire, « Analyse et impact des résultats de l'enquête sur les AESH périscolaires », juin 2021.

⁴⁹ À la question d'une éventuelle prise en charge financière de la rémunération des AESH en dehors du temps scolaire, le Gouvernement a répondu que la décision du 20 novembre 2020 « n'appelle donc pas de compensation de la part de l'État au regard de l'article 72-2 de la Constitution puisque les collectivités territoriales agissent dans le cadre de leur libre administration », Question écrite n°41984 publiée au journal officiel de l'Assemblée nationale le 8 mars 2022, page 1 497.

3. Le droit à l'instruction reconnu aux ESH ne saurait se limiter au seul accompagnement humain et doit être l'occasion d'initier une réflexion d'ensemble sur l'école inclusive

3.1. L'accompagnement humain, notamment individualisé, n'est pas l'unique moyen d'assurer l'accès aux apprentissages et doit être utilisé en complément d'adaptations pédagogiques et de dispositifs médico-sociaux idoines

Les parties prenantes rencontrées par la mission partagent le constat que l'accompagnement humain ne saurait constituer la solution unique pour permettre la scolarisation de tous les ESH dans les meilleures conditions. L'éventualité de l'accompagnement humain doit donc être pensée à l'aune de la recherche d'autonomie pour l'élève.

Or, la mission a constaté dans l'ensemble de ses déplacements que de l'avis des équipes de MDPH et des services de l'éducation nationale, la demande d'accompagnement humain par un AESH était privilégiée par les familles dans leurs demandes. Les acteurs rencontrés sont pourtant conscients du besoin de dépasser cette réponse unique.

Tel le sens du document adopté le 13 avril 2018⁵⁰ par l'assemblée plénière du conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH). Ses membres reconnaissent partager « *le fait que le recours à la compensation en milieu scolaire est souvent une réponse au défaut d'accessibilité de l'école* »⁵¹. Ils ajoutent que s'il ne « *s'agit pas d'enlever un accompagnement individuel à un élève qui en a besoin* », on ne saurait considérer « *qu'un accompagnement individuel est la clé de l'école inclusive* »⁵². L'association APF France Handicap est d'un avis semblable, sa présidente expliquant, à la suite de la publication d'une note publiée en septembre 2021⁵³, que « *les AESH ne sont qu'une partie de la réponse aux besoins particuliers de certains enfants* » et qu'il est une « *tendance à leur déléguer tout l'accompagnement sans réfléchir assez aux adaptations* ». Ainsi, « *les AESH sont des éléments du processus, mais pas le premier à rechercher et à mettre en œuvre* »⁵⁴.

Certaines associations considèrent même que la prescription d'accompagnement humain peut s'avérer contre-productive dans certains cas. L'association Autisme France estime par exemple dans une note dédiée que « *l'AESH n'est pas forcément la bonne personne* » pour accompagner les enfants autistes à l'école ordinaire⁵⁵. De même, l'association pour la langue française parlée complétée (ALPC) considère que les AESH n'ont pas les formations requises pour prendre en charge ce public, et « *déconseille* » dans ces conditions la scolarisation en classe ordinaire aux élèves pratiquant la langue des signes⁵⁶.

Comme le souligne la Défenseure des droits dans son dernier rapport relatif aux droits de l'enfant⁵⁷, l'école inclusive suppose en effet que l'environnement s'adapte à l'enfant et à ses

⁵⁰ CNCPPH, « École inclusive : état des lieux, réflexions et recommandations du CNCPPH », 2022.

⁵¹ *Ibid.*, p. 14.

⁵² *Ibid.*, p. 18.

⁵³ APF France Handicap, « Pour une éducation inclusive de la petite enfance à l'enseignement supérieur », septembre 2021.

⁵⁴ Fédération nationale des associations au service des élèves présentant une situation de handicap (FNASEPH), « Proposition pour une évolution de l'aide humaine à l'école », 2021.

⁵⁵ Autisme France, « Rapport de l'association », 2019.

⁵⁶ ALPC, « Pistes de réflexion sur la circulaire concernant la mise en œuvre du parcours de formation du jeune sourd », janvier 2021.

⁵⁷ Rapport annuel du Défenseur des droits relatif aux droits de l'enfant, *Santé mentale : le droit au bien être*, 2021.

Rapport

spécificités. Il est donc impératif d'éviter un usage systématique de l'accompagnement humain, qui loin de permettre l'acquisition progressive de l'autonomie, peut devenir un « écran » entre l'élève et son environnement, comme la mission se l'est vu rappeler dans la quasi-totalité des déplacements effectués.

Il convient de promouvoir d'autres leviers d'accessibilité : adaptations pédagogiques, matériel pédagogique, accessibilité physique, lien avec le médico-social.

Le MENJS a par exemple développé des ressources pédagogiques à destination des enseignants, comme la plateforme « Cap École Inclusive »⁵⁸. Afin de les accompagner dans l'adaptation de leurs pratiques pédagogiques, sont proposés des outils de repérage d'ESH, ainsi que des modes d'emploi pour aménager l'enseignement.

L'accessibilité peut également passer par un recours circonstancié à du matériel pédagogique adapté (lecteurs-scripteurs, ordinateurs par exemple), qui ne représente aujourd'hui que l'équivalent de 1 % de la masse salariale des AESH supportée par l'État. Ces matériels adaptés, « *déterminants dans la réussite des élèves* »⁵⁹, font de plus l'objet d'une sous-consommation budgétaire depuis 2018 (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Consommation budgétaire de crédits destinés à fournir aux ESH du matériel pédagogique adopté, entre les rentrées 2017 et 2020

Type de dépense	2018	2019	2020
Matériel pédagogique	12 862 652	13 850 948	16 795 915
Taux d'exécution	85%	82%	88%
En équivalent des dépenses de personnel d'AESH	1%	1%	1%

Source : Projets annuels de performance et rapports annuels de performance pour les années 2017, 2018, 2019, 2020.

Les aménagements de bâti scolaire, par exemple *via* des réaménagements de postes de travail ou l'agencement d'espaces dédiés aux ESH, sont aussi une voie pour favoriser l'accessibilité. Sur ce sujet, la mission note que lorsque les communes, départements ou régions entreprennent la construction ou la réhabilitation d'un établissement scolaire, il leur appartient de tenir compte « *des recommandations pour une école inclusive de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement* »⁶⁰.

Enfin, la complémentarité avec le médico-social peut encore être renforcée. Les agences régionales de santé déclinent actuellement l'objectif national de transformation de places non utilisées en établissement au bénéfice des services de soins mobiles que sont les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD)⁶¹. Des équipes mobiles d'appui à la scolarisation (EMAS) se sont déployées depuis 2019 dans la plupart des départements, pour conseiller les équipes éducatives du milieu ordinaire confrontées à des situations individuelles complexes.

⁵⁸ Depuis la mise en ligne de ces ressources à la rentrée scolaire 2019, 67 079 utilisateurs, 518 934 pages vues, et 23 407 ressources téléchargées sont à décompter. Voir <https://eduscol.education.fr/1230/cap-ecole-inclusive>.

⁵⁹ Réponse à une question écrite sénatoriale par le ministre chargé de l'éducation nationale, dans le journal officiel du Sénat du 14 décembre 2006.

⁶⁰ Articles L. 212-4, L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation.

⁶¹ Les SESSAD peuvent intervenir au domicile de la famille mais également sur le lieu de scolarisation.

3.2. La réussite de l'école inclusive suppose de raisonner à l'échelle de l'ensemble de la communauté éducative, qu'il s'agisse des personnels enseignants et des AESH

L'article L. 112-5 du code de l'éducation pose le principe de la formation de l'ensemble des membres de la communauté éducative à « *l'accueil et l'éducation des élèves et étudiants en situation de handicap (...) qui comporte notamment une information sur le handicap (...)* ».

S'agissant spécifiquement des enseignants, la mission constate que le sujet de leur insuffisante sensibilisation à la prise en compte du handicap à l'école a été mentionné de manière presque systématique par l'ensemble des acteurs rencontrés. L'une des conséquences de ce qui précède vient de la propension de certains d'entre eux à « externaliser » l'accompagnement des ESH par une sollicitation d'aide humaine.

Dans un rapport de 2018, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) qualifiaient d'ailleurs certaines équipes éducatives de « *prescripteurs cachés* »⁶². Cette expression renvoie à l'idée selon laquelle, faute de capacité à faire face à la situation de handicap, certains personnels enseignants seraient enclins à appuyer, voire à solliciter directement une aide humaine.

Depuis 2020, une formation initiale de tous les futurs enseignants est mise en place en application des dispositions de l'article L. 112-5 précitées du code de l'éducation. Un arrêté du 25 novembre 2020 en fixe le contenu⁶³. Pourtant, certaines dimensions restent encore à approfondir à savoir :

- ◆ le renforcement des connaissances dans le domaine de l'accessibilité pédagogique et didactique au sein des enseignements disciplinaires ;
- ◆ le renforcement des connaissances dans le domaine de l'accessibilité numérique ;
- ◆ le développement des co-interventions et co-conceptions entre formateurs experts disciplinaires et experts de la prise en charge des troubles (médecins, psychologues, ergothérapeutes, orthophonistes, enseignants spécialisés, éducateurs *etc.*).

En outre, ces formations ne concernant que les nouveaux enseignants, elles ne produiront leurs effets sur le système éducatif qu'à long terme. Étant donné leur volume, elles ne constituent qu'une première étape de sensibilisation qu'il conviendra de renforcer.

La formation continue des enseignants revêt également une importance particulière alors que seuls 5 % des journées de formation ont été consacrées à l'école inclusive au cours de l'année scolaire 2019-2020. On observe cependant des disparités puisque ce taux atteint 8 % dans le premier degré contre 3 % dans le second degré. Des écarts sont également observables d'une académie à l'autre. Dans celle d'Aix-Marseille, 14 % des journées de formation continue des personnels du premier degré ont porté sur l'école inclusive contre seulement 3 % au sein de l'académie de Lille⁶⁴. Toujours dans l'académie d'Aix-Marseille, ce taux tombe à 3 % pour le second degré là où il s'établit à 20 % à Lyon.

⁶² Inspection générale des affaires sociales (IGAS), inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *Rapport sur l'Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap*, page 7, 2018.

⁶³ Arrêté du 25 novembre 2020 fixant le cahier des charges relatif aux contenus de la formation initiale spécifique pour les étudiants ou fonctionnaires stagiaires se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation concernant la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers.

⁶⁴ Direction générale de l'enseignement scolaire.

Rapport

Bien que l'effort de formation continue ne soit pas suffisant pour garantir que tous les enseignants déjà en exercice puissent être formés et accompagner la montée en puissance de l'école inclusive, les marges de manœuvre pour renforcer leur sensibilisation sont à date limitées. Dans le premier degré la formation continue se concentre sur les thématiques identifiées comme prioritaires (plans mathématiques et français et les autres priorités dont les valeurs de la République et la laïcité, la lutte contre le harcèlement, et le plan sciences et technologie). Dans le second degré, les enseignants sont libres de choisir les thèmes sur lesquels ils souhaitent se former et il n'est pas possible d'imposer des formations, qu'elles soient ou non dédiées à l'école inclusive.

Le renforcement de la place de l'école inclusive dans la formation continue des enseignants pourrait être assuré en développant au sein des différentes formations disciplinaires un volet dédié à la différenciation et à l'accessibilité pédagogique. Une alternative serait l'introduction de formations spécifiques dans les plans départementaux et académiques de formation continue. Celle-ci reste cependant contrainte par les moyens de remplacement dans le premier degré. À titre d'exemple, une formation d'une semaine va être proposée à tous les personnels qui prendront un nouveau poste sur un dispositif spécialisé (unités localisées d'inclusion scolaire, unités d'enseignement externalisées, etc.) en Seine-et-Marne, trois semaines après la rentrée scolaire 2022, période où les moyens de remplacement sont les plus importants.

Proposition n° 11 : S'assurer que chaque académie développe une offre de formation continue répondant de façon réactive à l'échelle locale aux besoins des équipes de terrain (enseignants, directeurs d'écoles, chefs d'établissements, coordonnateurs de PIAL, inspecteurs).

S'agissant des AESH, les interlocuteurs de la mission font état d'un profond besoin de formation afin d'aider au développement de l'autonomie des ESH et de préciser le cadre de la relation de travail avec les personnels enseignants. L'accès à la formation continue demeure entravé par les applicatifs utilisés dans le cadre de la scission des rémunérations entre celles qui relèvent du T2 et celles qui en sont exclues (cf. section 2.1 du présent rapport). Sans qu'il soit possible de préciser plus avant son constat, la mission note également la sous-exécution des crédits consacrés aux dépenses de formation des AESH (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Dépenses de formation consacrées aux accompagnants des élèves en situation de handicap entre 2017 et 2022 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Loi de finances initiale	11 529 600	12 911 006	7 469 408	8 219 408	5 962 763	5 581 169
Exécution	2 942 798	7 485 175	2 587 172	931 238	N.C	N.A
Taux d'exécution (en %)	25,5	58,0	34,6	11,3	N.C	N.A

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, Direction des affaires financières.

Pour faciliter l'articulation avec les corps enseignants, des modules de formation communs tels qu'ils sont déjà proposés dans certains plans académiques de formation, doivent être développés, en proposant des approches répondant à des problématiques locales, à l'échelle d'un établissement ou d'un pôle inclusif d'accompagnement localisé (PIAL).

Proposition n° 12 : Développer les modules de formation communs entre AESH et enseignants.

Néanmoins, si la formation des AESH constitue l'un des facteurs susceptibles de permettre le succès de l'école inclusive, il ne peut être exclu que l'amélioration de leurs conditions d'emploi en soit un autre.

Rapport

L'un des premiers axes de réflexion pourrait consister en l'augmentation de leur quotité de travail, estimée en moyenne à 62 %. Dans l'échantillon qu'elle a constitué auprès de vingt-et-un départements, la mission note que seuls 939 AESH sur 39 044 exerçaient leurs fonctions à temps complet à la rentrée 2021.

Pour tendre vers davantage d'emplois à temps complet, il pourrait être envisagé de faire évoluer les missions des AESH en les réorientant vers davantage de polyvalence. Une telle hypothèse semble toutefois difficile à mettre en œuvre. Au surplus, elle ne semble pas absolument cohérente avec l'effort de professionnalisation de ces personnels entrepris depuis 2014. Confier des missions administratives aux AESH pourrait avoir pour effet de revenir à la situation qui prévalait lorsque l'accompagnement était assuré par des assistants d'éducation. Alors que l'État se fait fort de reconnaître la spécificité du métier des AESH, l'élargissement de leur champ d'intervention au-delà de l'inclusion scolaire ne semble pas devoir être un scénario à privilégier, au risque de banaliser l'accompagnement humain.

De plus, la nature même de leurs activités suppose que les AESH se consacrent à l'accompagnement des ESH, accompagnement dont la durée est indissociable de celle de la scolarité. Pour rappel, la durée maximum des enseignements dans le premier degré est fixée à 24 heures. Même en considérant un accompagnement en dehors du temps scolaire de huit heures hebdomadaires, soit le maximum que la mission a pu observer⁶⁵, l'augmentation significative du nombre de contrats à temps complet apparaît difficile à envisager dès lors que l'aide humaine ne peut se déployer que dans le cadre de l'accès aux apprentissages. Concrètement, le temps de service des AESH étant calculé sur une base de 39 à 45 semaines⁶⁶, il faut un temps d'accompagnement hebdomadaire de 39 heures sur 41 semaines ou de 35h40 sur 45 semaines pour arriver à un temps complet, ce qui s'articule difficilement avec le rythme des enseignements.

Enfin, nombre d'AESH semblent cumuler leur emploi avec une autre activité salariée. En l'absence de données disponibles, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier l'ampleur du phénomène mais des témoignages ont été recueillis en ce sens lors des déplacements. Exprimé différemment, rien ne semble donc indiquer que la systématisation des emplois à temps complet contribuerait à renforcer l'attractivité du métier.

⁶⁵ En de rares circonstances par ailleurs.

⁶⁶ Article 7 du décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap.

4. Liste des propositions

Proposition n° 1 : Basculer progressivement, à compter de 2022, les dépenses de personnel des AESH vers le titre 2 du budget général de l'État en procédant au changement d'imputation budgétaire à l'issue du premier CDD de trois ans.

Proposition n° 2 : Modifier l'article 1 de l'arrêté 6 février 2015 *relatif au guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-sco)* afin de rendre ce guide obligatoire pour une saisine de la MDPH relative à une demande d'accompagnement pour la scolarisation.

Proposition n° 3 : Avec l'accord des MDPH concernées, une expérimentation pourrait être mise en œuvre dès la rentrée scolaire de septembre 2022, imposant l'expression d'un avis favorable par l'enseignant référent de secteur sur le GEVA-sco comme préalable à l'examen d'une demande d'accompagnement.

Proposition n° 4 : Engager, par voie de circulaire du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et du sport, l'ensemble des services départementaux de l'école inclusive à définir avec les MDPH un calendrier annuel de gestion des demandes et de mise en œuvre des notifications des besoins d'accompagnement dans le domaine scolaire.

Proposition n° 5 : Augmenter l'attractivité des fonctions de référent scolarité en MDPH en leur ouvrant le bénéfice de l'indemnité de 1 765 € annuels instituée par le décret n° 2017-964 du 10 mai 2017 *instituant une indemnité pour les enseignants spécialisés des premier et second degrés exerçant dans des structures spécialisées*.

Proposition n° 6 : Engager un travail interministériel de réflexion pour une réécriture de l'article R. 146-26 du code de l'action sociale et des familles, afin que le certificat médical n'apparaisse pas comme la seule pièce justificative exigée par la réglementation dans le dossier de demande initiale.

Proposition n° 7 : Assurer aux MDPH la possibilité de suivre la mise en œuvre de leurs notifications en leur garantissant l'accès aux données relatives aux affectations et aux accompagnements des élèves ayant bénéficié d'une prescription d'aide humaine.

Proposition n° 8 : Engager en début de quinquennat une concertation sur l'articulation entre compensation et accessibilité dans la prise en charge du handicap à l'École.

Proposition n° 9 : Modifier les articles L. 351-3 et D. 351-16-1 et suivants du code de l'éducation afin que la notification des MDPH ne précise plus le caractère individualisé ou mutualisé, ni la quotité de l'accompagnement humain.

Proposition n° 10 : Envisager, à l'échelle nationale, les conditions d'une généralisation des AESH en dehors du temps scolaire de la mise à disposition de l'État vers les collectivités locales contre remboursement.

Proposition n° 11 : S'assurer que chaque académie développe une offre de formation continue répondant de façon réactive à l'échelle locale aux besoins des équipes de terrain (enseignants, directeurs d'écoles, chefs d'établissements, coordonnateurs de PIAL, inspecteurs).

Proposition n° 12 : Développer les modules de formation communs entre AESH et enseignants.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Paris, le **02 NOV. 2021**

Madame la cheffe du service de l'Inspection
générale des finances

Madame la cheffe de service de l'Inspection
générale de l'éducation, du sport et de la recherche

Objet : Mission relative à la scolarisation des élèves en situation de handicap

Le principe de l'école inclusive vise à assurer une scolarisation de qualité pour tous les élèves de la maternelle au lycée par la prise en compte de leurs singularités et de leurs besoins éducatifs particuliers. Ainsi, le service public de l'éducation doit être conçu et organisé pour accueillir tout enfant ou adolescent en situation de handicap. La prise en charge de ces élèves a fait l'objet d'un effort très important au cours des dernières années, porté par la hausse continue des prescriptions d'aide humaine par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Durant l'année scolaire 2020-2021, 247 800 élèves ont ainsi bénéficié d'une aide humaine.

Les crédits alloués à cette politique, dans sa dimension d'accompagnement, sont en forte hausse, traduisant l'engagement du Président de la République, qui a fait de la scolarisation des élèves en situation de handicap une priorité du quinquennat : ils sont ainsi passés de 950 M€ en 2017 à 2,2 Md€ en PLF 2022. La politique de ressources humaines s'est en effet profondément transformée ces cinq dernières années avec un développement important des effectifs d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), étroitement lié à l'augmentation des notifications des MDPH, et la sécurisation du statut de ces personnels. Les AESH représentent plus de 125 000 personnes pour 77 300 ETP à la rentrée 2021 et 26 500 ETP ont été créés sur le quinquennat (hors transformation de 33 700 ETP de contrats aidés en AESH). Les conditions d'emploi ont été améliorées dans un premier temps grâce à la transformation des contrats aidés en contrats à durée déterminée de 3 ans minimum qui évoluent en contrat à durée indéterminée. Depuis cet été, dans le cadre des décisions issues du Grenelle de l'éducation, ils bénéficient désormais d'une grille indiciaire rénovée et plus dynamique. Enfin, les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) ont été généralisés à la rentrée 2021, favorisant la souplesse de gestion et l'optimisation de l'allocation des AESH dans les établissements pour faire face à la forte hausse des prescriptions. Les AESH sont pour une très large majorité employés à temps incomplet, leur quotité de travail moyenne s'élevant à 61%.

La situation actuelle fait cohabiter plusieurs statuts car une partie de ces personnels est directement recrutée et payée par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), la rémunération des AESH étant transférée aux académies lors de leur passage en CDI après 6 ans d'ancienneté. Cette double gestion, sur les dépenses de personnel et sur les dépenses d'intervention du ministère, est génératrice de contraintes d'organisation, de lisibilité et de pilotage voire de coûts. Au niveau budgétaire, les emplois en EPL sont catégorisés en dehors des dépenses de personnels (HT2) et ne sont pas décomptés dans le plafond d'emplois, ce qui pourrait poser la question de la sincérité du plafond d'emplois en loi de finances, même si les documents budgétaires retracent intégralement ces postes, indépendamment de la nature de leur imputation.

Vous vous attacherez tout d'abord à étudier les pratiques de prescription des MDPH afin d'objectiver les sous-jacents de l'augmentation continue des bénéficiaires de l'aide humaine (individuelle et mutualisée) et la façon dont les académies y répondent. Vous réaliserez une projection des besoins d'accompagnement en vous appuyant sur les pratiques actuelles de prescription et les projections démographiques. Les éventuelles différences d'approches entre départements et académies et les bonnes pratiques permettant de répondre aux prescriptions de façon efficiente pourront être mises en évidence. Vous dresserez un panorama synthétique des accompagnants des élèves en situation de handicap, en termes notamment de structure d'âge, ancienneté, diplômes, qualifications et parcours professionnel.

Au-delà de ces éléments de constats et de projection, vous proposerez plusieurs scénarii d'évolution, que ce soit en termes de modalités de gestion, ou de répartition des compétences et responsabilités entre les différents acteurs, s'agissant notamment des prescriptions, du financement et de l'accompagnement. Les enjeux RH, juridiques, opérationnels (notamment sous l'angle de l'articulation entre enseignement et accompagnement) et financiers, ainsi que les modalités pratiques d'évolution et de calendrier devront être analysés.

Une attention particulière devra être portée à la continuité de l'accompagnement des élèves de l'enseignement public et privé tout au long de leur journée et notamment pendant la pause méridienne. L'éclatement des responsabilités entre les collectivités, l'Etat et éventuellement les familles pour la prise en charge d'un enfant tout au long de sa journée soulève en effet de grandes difficultés juridiques et d'organisation. En particulier, le Conseil d'Etat a jugé par une décision du 20 novembre 2020 que lorsqu'une collectivité territoriale organise un service de restauration scolaire ou des activités complémentaires aux activités d'enseignement pendant les heures d'ouverture des établissements scolaires, ou encore des activités périscolaires, il lui appartient de garantir l'accès des enfants en situation de handicap à ces services ou activités. Vous vous attacherez à proposer des scénarii permettant de limiter ces difficultés, et de garantir une continuité de prise en charge, en faisant des propositions notamment sur le cadre d'emploi de l'AESH (contrat unique ou multiple avec plusieurs employeurs publics et/ou privés, mise à disposition avec refacturation, ...).

Parmi les hypothèses étudiées, vous analyserez les voies et moyens d'unifier les modalités de gestion administrative des AESH en rattachant l'ensemble de ces personnels à la masse salariale du ministère et l'intégration de ces agents au plafond d'emplois ministériel. Vous étudierez en particulier les implications juridiques, RH, sur les systèmes d'information et opérationnelles d'un tel rattachement pour le début de la prochaine mandature.

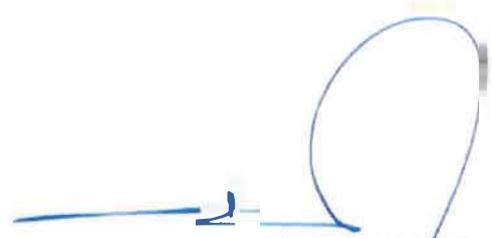
Vous proposerez également des pistes permettant de renforcer les quotités de travail des AESH afin d'améliorer l'attractivité de leurs fonctions et leur rémunération. Un élargissement des missions des AESH vers le périscolaire à la charge des collectivités territoriales ou l'assistance éducative pourra être exploré.

Pour conduire vos travaux, vous pourrez vous appuyer notamment sur les services de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et du secrétariat général du MENJS ainsi que sur la direction du budget.

Nous souhaitons disposer de vos conclusions définitives d'ici janvier 2022 au plus tard et d'une note d'étape pour la fin de l'année 2021.



Jean-Michel BLANQUER
Ministre de l'Éducation Nationale,
de la Jeunesse et des Sports



Olivier DUSSOPT
Ministre délégué
auprès du Ministre de l'Économie,
des Finances et de la Relance,
chargé des Comptes publics