

## La Défenseure des droits

Paris, le 08/03/2022

Objet : Contribution du Défenseur des droits dans le cadre de la mission relative à la scolarisation des élèves en situation de handicap

Messieurs les Rapporteurs,

Par lettre du 2 novembre 2021, Monsieur Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports et Monsieur Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) une mission portant sur « la scolarisation des élèves en situation de handicap ».

Partant du constat de la hausse continue des prescriptions d'aides humaines par les MDPH et, ce faisant, des crédits alloués (du fait notamment de l'augmentation des effectifs, de l'amélioration du statut des AESH), il est demandé à la mission :

- d'étudier les pratiques des MDPH afin d'objectiver les sous-jacents de l'augmentation continue des AESH et la manière dont les académies y répondent ;
- de réaliser une projection des besoins d'accompagnement en s'appuyant sur les pratiques actuelles des MDPH et les évolutions démographiques à prévoir ;
- d'identifier les différences d'approches entre départements et académies et les bonnes pratiques permettant de répondre aux prescriptions des MDPH ;
- de dresser un panorama synthétique des AESH (âge, ancienneté, diplôme, qualification professionnelle, parcours) devra être dressé ;
- de proposer plusieurs scénarii :
  - d'évolution en termes de gestion, ou de répartition des compétences et responsabilité entre les différents acteurs, s'agissant notamment des prescriptions, du financement et de l'accompagnement ;
  - permettant de garantir la continuité de la prise en charge en faisant des propositions sur le cadre d'emploi des AESH et de « renforcer les quotités horaires de travail des AESH afin d'améliorer l'attractivité de leurs fonctions et leur rémunération » en

explorant, notamment, un élargissement potentiel des compétences des AESH vers le périscolaire ou l'assistance éducative.

**Les questions soulevées dans le cadre de votre mission appellent de notre part les constats, réflexions et propositions suivants :**

Selon le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, plus de 400 000 enfants en situation de handicap ont été scolarisés en milieu ordinaire à la rentrée 2021, contre 321 500 en 2017, ce qui correspond à une augmentation de 19 % en 5 ans. Le nombre d'accompagnants d'élèves en situation de handicap a également progressé puisqu'ils étaient 125 000 AESH agents à part entière de l'Éducation nationale en 2021, soit une hausse de 35% d'accompagnants en 5 ans.

De manière générale, s'il est indéniable que l'accès à la scolarisation des enfants handicapés a progressé ces dernières années, ce bilan est toutefois à nuancer au regard des difficultés persistantes rencontrées par certains enfants handicapés pour accéder à l'éducation, sans discrimination, à égalité de chances avec les autres.

À travers les nombreuses saisines que nous recevons chaque année, nous constatons en effet la persistance de graves entraves à l'accès à l'éducation pour les enfants en situation de handicap. **L'une d'elles résulte de difficultés relatives à leur accompagnement humain.**

## I. L'accompagnement humain comme principale réponse à l'inclusion : un système global à repenser

Le nombre de notifications d'AESH par les MDPH n'a cessé de croître pour répondre à des besoins en constante augmentation et devenir la principale réponse en faveur de l'inclusion des élèves en situation de handicap.

La Défenseure des droits rappelait encore récemment<sup>1</sup> que ce constat s'avère particulièrement préoccupant en ce qu'il montre les carences institutionnelles aux objectifs de l'inclusion scolaire, qui imposent également à l'école de s'adapter.

En effet, l'inclusion scolaire ne peut être réduite au seul accompagnement humain. Si pour certains enfants, il demeure indispensable, pour d'autres il constitue davantage une solution « par défaut » générée notamment par un manque de formation des professionnels qui se trouvent en difficultés pour envisager d'autres aménagements de la scolarité que le recours à l'aide humaine, et par un système inclusif globalement insatisfaisant.

Comme la Défenseure des droits le souligne dans son dernier rapport relatif aux droits de l'enfant<sup>2</sup>, l'école inclusive suppose que l'environnement s'adapte à l'enfant et à ses spécificités. Pourtant, les nombreuses saisines reçues chaque année démontrent que le système scolaire actuel demande, encore trop souvent, aux enfants en situation de handicap de s'adapter, au risque de les décourager et, *in fine*, de les exclure.

---

<sup>1</sup> Rapport parallèle du Défenseur des droits - *Examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la CIDPH, juillet 2021*

<sup>2</sup> Rapport annuel du Défenseur des droits relatif aux droits de l'enfant, *Santé mentale : le droit au bien être, 2021*

**Exemple** : la Défenseure des droits a été saisie de la situation d'un enfant autiste avec troubles du comportement scolarisé en milieu ordinaire avec la présence d'un AESH individuel. En raison de son handicap, l'enfant pouvait appréhender certains comportements de manière violente et entrer en crise. Sans essayer de trouver l'origine de ces crises afin de les éviter, les équipes éducatives ont diminué le temps de présence de l'enfant à l'école. Cette situation a été vécue comme une véritable punition par cet enfant qui réalisait déjà des efforts importants pour se contenir et tentait de répondre au mieux à ce qui était attendu de lui. Il a progressivement perdu confiance en lui jusqu'à développer une phobie scolaire qui a conduit à sa déscolarisation.

Ces situations sont souvent liées à une formation insuffisante, voire inexistante, et à une absence d'accompagnement des professionnels de l'éducation nationale. De ce fait, l'environnement scolaire peut être hostile à l'enfant, rendant la mise en œuvre des aménagements de la scolarité autres que l'accompagnement humain, difficile voire impossible.

Par ailleurs, les délais d'attente en structure médico-sociale donnent lieu à une scolarité inadaptée de l'enfant pour lequel une prise en charge est « bricolée ». Dans nombre de ces situations, en effet, la seule réponse apportée à la scolarité semble être l'accompagnement humain. Or, celui-ci est pour ces enfants insuffisant pour leur permettre de suivre une scolarité adaptée.

Nous nous trouvons face à un fonctionnement en entonnoir où le manque de moyen à tous les niveaux engendre des modalités de scolarisation inadaptées. Ces situations sont sources de souffrance tant pour les enfants que pour les professionnels.

**Ces différents constats contribuent, selon la Défenseure des droits, à expliquer les « sous-jacents » de l'augmentation continue des prescriptions d'AESH par les MDPH.**

Ce point est également l'occasion de rappeler qu'il est nécessaire de disposer de statistiques fines sur la scolarisation des élèves en situation de handicap et leur accompagnement humain. Si des statistiques existent sur le nombre d'enfants en situation de handicap scolarisés ou ceux bénéficiant d'une aide humaine, celles-ci restent très générales et **ne permettent pas d'appréhender, notamment, les modalités et le temps de scolarisation effectifs, le temps de présence de l'AESH, les modalités d'accompagnement mises en place, etc.**

## II. Des réponses inadaptées aux besoins d'accompagnement des élèves en situation de handicap dans le cadre de leur scolarité

Si nous constatons que pour certains enfants l'accompagnement humain est davantage une solution « par défaut », pour d'autres cet accompagnement reste indispensable à leur inclusion. Or, nous observons des difficultés récurrentes de recrutement de personnel qualifié sur des postes considérés comme toujours peu attractifs malgré l'évolution de leur statut.

Conjuguée à la mise en place des pôles inclusifs d'accompagnements localisés (PIAL), la gestion de la pénurie d'AESH se traduit en pratique par des réponses inadaptées aux besoins des élèves handicapés.

### **1) AESH : un statut toujours précaire et peu attractif**

Le métier d'AESH est en constante évolution depuis plusieurs années afin de le rendre plus attractif, moins précaire et davantage professionnalisant.

Si la Défenseure des droits se réjouit de ces évolutions positives, elle constate qu'elles restent néanmoins encore insuffisantes pour rendre les emplois attractifs. Comme en témoignent les

développements ci-après, cette situation peut induire des modalités d'accompagnement contraire à l'intérêt supérieur des enfants.

⇒ Des conditions de travail précaires

L'une des premières raisons de la précarité de l'emploi d'AESH est celle de la **rémunération et du temps de travail hebdomadaire**. Dans les faits, la grande majorité des AESH disposent d'un contrat de 24 heures/semaine, qui correspond à la durée de la scolarisation d'un élève en maternelle et primaire. Ce temps de travail correspond à 60 % d'un temps plein et, dès lors, à une rémunération de 60% (soit l'équivalent d'à peu près 800 €/mois). Dans les textes toutefois, rien n'impose à l'employeur de limiter le contrat à une telle durée.

**Pour illustrer ces difficultés**, la Défenseure des droits a récemment été saisie de la situation d'un petit garçon de 4 ans qui bénéficiait d'un accompagnement humain individuel sur le temps scolaire à hauteur de 24 heures. Les parents ont demandé à ce que cet AESH accompagne également leur enfant sur le temps de cantine. Malgré le souhait partagé de l'AESH, cela leur aurait été refusé par l'académie de Paris au motif que l'AESH avait un contrat de 24 heures et ne pouvait donc effectuer plus d'heures que prévu. Dès lors, un autre accompagnant a été affecté sur le temps de cantine, multipliant les interlocuteurs auprès de l'enfant.

Des mesures doivent être prises afin de favoriser l'intervention de l'accompagnant humain au-delà le temps de scolarité *stricto sensu*, notamment sur le temps d'activités périscolaires, et lui permettre d'avoir un contrat de travail à temps plein et une rémunération plus importante.

⇒ Une formation insuffisante et inadaptée

La Défenseure des droits tient à insister sur la nécessité, pour les accompagnants, de bénéficier d'une formation de qualité et adaptée. Le recrutement et la formation participent à la professionnalisation de la fonction afin de la rendre davantage attractive.

La Défenseure des droits a été alertée de la **situation de plusieurs AESH qui n'auraient reçu aucune formation**, ni avant leur prise de fonction, ni au cours du premier trimestre de l'année scolaire, et alors même que leur contrat spécifiait le contraire. Malgré les demandes en ce sens de la part des AESH auprès de l'académie, aucun retour ne leur aurait été fait, laissant ces personnels se former sur le terrain et par leurs propres moyens. Par ailleurs, aucune indication ne leur est donnée sur l'étendue de leurs missions, leur rôle auprès de l'enfant, des équipes enseignantes et des parents.

Ces situations sont particulièrement préjudiciables aussi bien pour les nouvelles AESH que pour les enfants.

Parmi les AESH qui auraient reçu une formation, **beaucoup l'estiment insuffisante et inadaptée** eu égard à la mission qui leur est confiée et loin des réalités du terrain. Sur ce point, la Défenseure des droits tient à rappeler deux points essentiels :

- le cadre d'intervention dépend bien souvent de l'AESH elle-même mais également de l'équipe éducative. Il reste donc nécessaire d'impulser un véritable travail de collaboration entre les professionnels de l'école (AESH, enseignant, directeur, ATSEM notamment) qui pourrait éventuellement passer par des sessions de formation communes.
- par ailleurs, le handicap ne peut être appréhendé de manière large et générique. Chaque handicap est différent et génère des besoins différents en terme d'accompagnement. Il apparaît évident que l'accompagnement d'un enfant autiste ne sera pas le même que celui d'un enfant dys. Sur ce point, **aucune formation spécifique aux différents handicaps n'est dispensée** ce qui apparaît particulièrement dommageable tant pour les enfants, que pour les AESH.

En outre, la Défenseure des droits a été alertée d'une situation relative au calendrier des formations. Dans ce dossier, le PIAL aurait envoyé toutes les AESH en formation le même jour, laissant les enfants seuls le temps d'une journée.

Enfin, sans relever en tant que tel du domaine de la formation, les AESH pourraient se nourrir des conseils et de l'expérience des professionnels du secteur médical qui suivent l'enfant, mais également des parents. Ceux-ci restent souvent les plus à même de partager leurs conseils sur la prise en charge spécifique de l'enfant. Des temps d'échanges entre ces différents professionnels pourraient être envisagés, avec l'accord des parents et en leur présence, hors du temps consacré à l'ESS.

## **2) Une gestion de la pénurie des AESH contraire aux besoins de l'enfant en situation de handicap**

⇒ La non-exécution des notifications de la MDPH :

Conformément à l'article L. 351-3 du code de l'éducation, la CDAPH peut notifier une aide humaine individuelle, en déterminant la quotité horaire nécessaire aux besoins de l'enfant ou, si la scolarisation de l'enfant n'implique pas une aide humaine individuelle, elle peut notifier une aide humaine mutualisée. Il convient de rappeler, à cet égard, que lorsque la CDAPH ouvre des droits à un accompagnement mutualisé de l'enfant, il revient alors à l'équipe éducative de décider, compte tenu des besoins de l'enfant, la quotité d'heures d'accompagnement par l'AESH.

En application de l'article L. 917-1 du code de l'éducation, le recrutement des AESH peut relever, selon le cas, de l'Etat, des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) ou des établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat. Mais, dans tous les cas, leur financement relève exclusivement sur le temps scolaire de l'Etat.

**Notre institution est très régulièrement saisie de difficultés relatives au recrutement des AESH.** Nombre de notifications de la MDPH ne sont pas exécutées par les académies. Ces difficultés se rencontrent globalement sur tout le territoire, même si certains départements apparaissent particulièrement sinistrés. De manière générale, les académies précisent avoir des difficultés à recruter des AESH pour deux motifs : un budget insuffisant et une pénurie des candidatures.

Sur ce point, il convient de rappeler que le défaut d'effectivité de la décision de la CDAPH, en raison de problèmes budgétaires ou de difficultés à recruter des candidats aux fonctions d'AESH, ne saurait libérer l'Etat de son obligation d'assurer une scolarisation adaptée et effective à l'enfant<sup>3</sup>.

En outre, la Défenseure des droits constate des pratiques au niveau des académies **contraires à l'objectif de scolarisation, sans discrimination**, des enfants en situation de handicap :

- Certaines académies considèrent, par exemple, qu'une notification intervenue en cours d'année scolaire ne peut être honorée dans la mesure où l'ensemble du budget alloué aux AESH est calculé en début d'année scolaire.

---

<sup>3</sup> En effet, par un arrêt du 8 avril 2009, le Conseil d'Etat a considéré qu'il incombait à l'Etat « *au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; que la carence de l'Etat est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, sans que l'administration puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des structures d'accueil existantes ou du fait que des allocations compensatoires sont allouées aux parents d'enfants handicapés* » : n° 311434.

- D'autres refusent systématiquement de remplacer les AESH en congés estimant qu'elles ne peuvent prévoir les absences des AESH et que, d'un point de vue administratif, elles respectent la notification de la MDPH.

L'absence d'AESH a des conséquences dramatiques pour l'enfant qui peine à suivre les apprentissages et, bien souvent, accumule du retard jusqu'à, pour certains, être contraints de redoubler ou être scolarisés à domicile. Alors, l'école, au lieu d'être inclusive, devient source de violence et d'angoisse pour l'enfant.

⇒ Les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) : une gestion administrative qui interroge la prise en compte des besoins réels de l'enfant

L'article L.351-3 du code de l'éducation précise que « *Des pôles inclusifs d'accompagnement localisés sont créés dans chaque département. Ils ont pour objet la coordination des moyens d'accompagnement humain au sein des écoles et établissements scolaires de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat. Ils constituent des pôles ressources à destination de la communauté éducative [...] Ces dispositifs visent à mieux prendre en compte les besoins éducatifs particuliers de l'élève en situation de handicap en vue du développement de son autonomie.* »

Les trois grands objectifs du PIAL sont<sup>4</sup> :

- un accompagnement défini au plus près des besoins de chaque élève en situation de handicap afin de développer son autonomie et de lui permettre d'acquérir les connaissances et les compétences du socle commun,
- plus de réactivité et plus de flexibilité dans l'organisation de l'accompagnement humain dans les établissements scolaires et les écoles,
- une professionnalisation des accompagnants et une amélioration de leurs conditions de travail.

Si l'idée paraît séduisante, la Défenseure des droits observe, via les saisines qui lui sont adressées, **de nombreuses difficultés liées à ces dispositifs qui font primer une gestion des ressources humaines sur la réponse aux besoins de l'enfant.**

### Exemples :

- L'institution a été alertée, en 2020, au sujet d'une note interne d'une académie qui prévoyait que pour constituer les agendas des AESH mutualisées, il convenait de comptabiliser 5h par enfant par semaine. L'objectif étant ici d'optimiser le temps de présence de l'AESH sur un maximum d'enfants en ne prenant pas en compte les besoins d'accompagnement réels des enfants.
- La Défenseure des droits a également été saisie de la situation d'un enfant de 6 ans qui bénéficiait d'une notification pour une AESH mutualisée. L'année précédente, les équipes éducatives avaient évalué ses besoins d'accompagnement à 15 heures. Un autre enfant de sa classe bénéficiait, quant à lui, d'une AESH individuelle à temps plein. Aucune AESH mutualisée n'avait été recrutée, rendant la scolarité de l'enfant particulièrement compliquée. L'académie, interrogée, considérait avoir respecté les deux décisions de la MDPH dans la mesure où l'AESH individuelle s'occupait également de l'enfant ayant une notification mutualisée « lorsqu'elle avait le temps ». Cette situation s'est avérée réellement préjudiciable à l'enfant qui a fini par être scolarisé à domicile la moitié de la semaine.
- En outre, la Défenseure des droits a également été alertée de plusieurs situations d'enfants qui bénéficieraient d'AESH différentes au cours de la semaine, voire de la

<sup>4</sup> Source : <https://www.education.gouv.fr/ecole-inclusive-le-pial-qu-est-ce-que-c-est-1877>

journée. Si le relai de personnel peut, parfois, être mis en place dans l'intérêt de l'enfant, bien souvent celui-ci résulte, en réalité, de gestion de calendrier et d'optimisation des personnels.

⇒ L'impact sur les pratiques des MDPH

La Défenseure de droits observe que certaines MDPH, s'agissant de l'accompagnement humain, adaptent leurs décisions aux difficultés rencontrées par les académies pour pourvoir tous les besoins en AESH.

Nous avons, en effet, été alerté d'une tendance de certaines MDPH à prescrire dorénavant, le recours à l'aide humaine mutualisée en lieu et place de l'aide humaine individuelle dont bénéficiait jusqu'alors l'enfant.

Cette pratique de certaines MDPH interroge en ce qu'elle répond à des dysfonctionnements financiers et structurels et non plus réellement à une évaluation des besoins de l'enfant.

### III. Assurer la continuité de l'accompagnement de l'enfant sur les temps d'activités périscolaires

Plusieurs arrêts récents du Conseil d'État<sup>5</sup> sont venus préciser la répartition du financement des AESH entre les temps d'activité scolaire et périscolaire.

La Défenseure des droits constate que ces décisions soulèvent en pratique plusieurs difficultés susceptibles de conduire à des ruptures de prises en charge importantes pour les enfants.

⇒ Clarifier le rôle des collectivités territoriales en matière de recrutement d'accompagnant sur les temps périscolaires

Au-delà de l'impact sur le budget des collectivités territoriales, ces décisions posent également de nombreuses difficultés s'agissant du recrutement des accompagnants.

En effet, le Conseil d'État propose trois montages juridiques pour le recrutement des AESH, étant entendu que le financement de l'accompagnement sur le temps périscolaire incombe à la collectivité :

- La mise à disposition de l'AESH par voie de convention entre la collectivité territoriale et l'employeur avec prise en charge financière par la collectivité de cette mise à disposition,
- L'emploi direct de l'accompagnant par la collectivité territoriale dans le cadre d'un cumul d'activités,
- Le recrutement conjoint de l'accompagnant par l'Etat et par la collectivité territoriale.

**En pratique**, certaines académies refusent la mise en place de contrats de mise à disposition arguant que les AESH sont soumises à un contrat hebdomadaire de 24 heures qui ne peut, dès lors, être prolongé (voir exemple supra). Si l'embauche directe de l'AESH par la municipalité reste possible dans ces situations, la multiplicité d'employeurs complexifie encore davantage le statut des AESH. En outre, certaines municipalités peinent réellement à trouver du personnel, compte tenu du peu d'attractivité des contrats proposés.

---

<sup>5</sup> CE, 20 novembre 2020, n°422248 ; CE, 30 décembre 2020, n° 437167

Il pourrait être de la responsabilité de l'Etat d'assurer le recrutement des AESH sur le temps scolaire mais également périscolaire avec une participation financière de la part des collectivités territoriales pour l'accompagnement sur le temps périscolaire.

⇒ La situation spécifique des établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat

L'arrêt du Conseil d'État induit également des difficultés en matière de financement des AESH sur les temps périscolaires dans les établissements privés sous contrat d'association avec l'État.

En effet, pour ces établissements, le temps périscolaire, notamment de cantine, est financé par un « forfait d'externat », lequel ne permet pas à ce jour de tenir compte du critère d'accompagnement des enfants en situation de handicap. Dès lors, le financement de l'AESH retombe sur les établissements privés et risque, *de facto*, de finir à la charge des familles.

#### IV. En conclusion

La Défenseure des droits considère qu'une réflexion est nécessaire afin de permettre d'appréhender de manière globale les besoins d'accompagnement de chaque enfant dans tous les aspects de son quotidien – scolarité, périscolaire, au domicile, en centre de loisirs, lors des activités sportives ou culturelles, etc. – afin d'éviter les ruptures de prise en charge.

Et recommande notamment, à cette fin, que des mesures appropriées soient prises afin, d'une part, de lever les obstacles structurels liés à la multiplicité des accompagnants, à la disparité de leurs statuts et à la pluralité des financeurs, selon le temps de vie de l'enfant considéré et, d'autre part, de clarifier, juridiquement, la compétence de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement sur tous les temps de vie de l'enfant.

Je vous prie de croire, Messieurs les Rapporteurs, en l'expression de toute ma considération.

Claire Hédon