



N° 487

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI, *visant à créer un corps de
fonctionnaire pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap,*

PAR MME NADÈGE ABOMANGOLI,

Députée.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LE STATUT DES ACCOMPAGNANTS D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP EST AUJOURD'HUI EXTRÊMEMENT PRÉCAIRE | 6 |
| A. LES MODALITÉS DE RECRUTEMENT : DES ÉVOLUTIONS QUI NE SUFFISENT PAS À METTRE FIN À LA PRÉCARITÉ..... | 6 |
| 1. Des contrats aidés aux CDI : des emplois toujours fragiles..... | 6 |
| 2. Le défaut d'appartenance à la communauté éducative | 8 |
| B. UNE FORMATION INSUFFISANTE POUR PERMETTRE UNE VÉRITABLE PROFESSIONNALISATION | 9 |
| 1. Des formations prévues par la loi mais inégalement mises en œuvre | 9 |
| 2. La difficile reconnaissance des diplômes | 11 |
| C. UNE RÉMUNÉRATION QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DE L'ENGAGEMENT DES PROFESSIONNELS, LIÉE NOTAMMENT À UN TEMPS PARTIEL SUBI..... | 12 |
| 1. La rémunération des AESH, des revalorisations récentes insatisfaisantes | 12 |
| 2. Un temps partiel subi, privant ces fonctions d'attractivité | 14 |
| II. LE STATUT PRÉCAIRE DES AESH NE PERMET PAS À L'ÉTAT DE RESPECTER SES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP | 16 |
| A. LE MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DE LA PROFESSION CONDUIT À NE PAS SATISFAIRE L'ENSEMBLE DES BESOINS ET MENACE LE DROIT À L'ÉDUCATION | 16 |
| 1. En droit, l'État français doit garantir le droit à l'éducation pour les enfants en situation de handicap..... | 16 |
| 2. En fait, un grand nombre d'élèves bénéficiant de notifications ne peuvent pas être accompagnés, faute d'AESH disponible..... | 16 |
| 3. Les recrutements affichés d'AESH ne suffiront pas à accompagner l'augmentation du nombre de notifications..... | 18 |
| B. LES PIAL SONT UN MÉCANISME DE GESTION DE LA PÉNURIE, AU DÉTRIMENT DES ENFANTS ET DES AESH..... | 19 |

| | |
|--|----|
| C. LE DÉVELOPPEMENT DES AESH PRIVÉS ENTRAÎNE UNE RUPTURE D'ÉGALITÉ DANS L'ACCÈS À LA SCOLARISATION | 20 |
| COMMENTAIRES DES ARTICLES | 23 |
| <i>Article 1^{er}</i> : Création d'un corps de fonctionnaires pour les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) | 23 |
| <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> : Rapport sur l'évaluation des missions exercées par les AESH. | 30 |
| <i>Article 2</i> : Gage..... | 30 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 33 |
| ANNEXES | 62 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE | 62 |
| ANNEXE 2 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI | 65 |

INTRODUCTION

« Invisibles ! Ce sont des invisibles, alors que ces accompagnants, le plus souvent des femmes, sont des personnels essentiels pour garantir l'égal accès à l'école de la République ! »⁽¹⁾.

Les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)⁽²⁾ sont des personnels contractuels qui interviennent en milieu scolaire, pour participer à l'inclusion et à l'accès à la scolarisation des élèves en situation de handicap. La scolarisation en milieu ordinaire⁽³⁾ de ces élèves a connu une forte augmentation depuis l'entrée en vigueur 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. Le nombre d'élèves accueillis en milieu scolaire ordinaire est passé d'environ 100 000 en 2006 à 320 000 en 2017, pour atteindre 409 409 à la rentrée 2021 et environ 430 000 à la rentrée 2022. Cependant, le nombre d'AESH n'a pas augmenté au même rythme et beaucoup d'enfants qui devraient être accompagnés demeurent aujourd'hui sans solution. En 2022, les AESH représentaient 78 835 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 123 874 personnes physiques⁽⁴⁾.

M. Pap Ndiaye, ministre de l'Éducation nationale déclarait le 4 octobre 2022, lors d'une séance de questions au Gouvernement que « la croissance continue du nombre d'AESH ne peut pas être la seule réponse aux besoins des élèves en situation de handicap »⁽⁵⁾. Si cette affirmation est incontestable, l'accompagnement humain est néanmoins une des principales réponses à l'inclusion de ces élèves, et cet accompagnement ne peut plus être sacrifié sur l'autel de réglementations parcellaires, stratifiées et confuses qui ne permettent pas de répondre aux exigences d'accessibilité de l'école et de compensation du handicap imposées par la loi. La situation actuelle ne permet ni à l'élève requérant de l'assistance, ni à la personne l'accompagnant d'être considérés avec dignité. La Défenseure des droits, de même que la médiatrice de l'Éducation nationale sont d'ailleurs régulièrement saisies de réclamations relatives à des difficultés d'accès à l'éducation d'enfants en situation de handicap.

(1) *Propos de Mme Danièle Creachcadec, adjointe au maire de Montreuil, dans le cadre des auditions conduites par la rapporteure*

(2) *Ou accompagnants des élèves en situation de handicap, selon les termes retenus par le code de l'éducation (article L. 917-1).*

(3) *La notion de milieu ordinaire désigne à la fois la scolarisation dans les mêmes classes que les autres élèves et au sein des unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis). Le milieu ordinaire se distingue des établissements spécialisés.*

(4) *Dont 56 965 rémunérées sur les crédits de titre 2 de l'État (dépenses de personnel) et 66 909 rémunérées hors titre 2 de l'État. Rapport pour avis au projet de loi de finances pour 2023 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur les crédits de la mission Enseignement scolaire, n° 374, tome III, MM. Philippe Fait et Christophe Marion, rapporteurs.*

(5) *Compte rendu de la séance de questions au Gouvernement du mardi 4 octobre 2022 : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/premiere-seance-du-mardi-04-octobre-2022.pdf>*

Ces difficultés sont intrinsèquement liées aux problèmes de recrutement des AESH, eux-mêmes corrélés à la faible attractivité du métier, qui souffre d'une absence de statut, d'une rémunération insuffisante et de conditions de travail dégradées. Ceci pourrait, à terme, entraîner l'école de la République sur la pente de la privatisation en contraignant des familles sans autre solution à recruter par elles-mêmes des AESH sous contrat de droit privé, instaurant une rupture d'égalité d'accès à l'enseignement en fonction des ressources des familles.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics, alertés à de nombreuses reprises sur ce sujet, mettent en œuvre des mesures ponctuelles, insuffisantes, sans jamais prendre en compte l'intégralité des facteurs participant de cette faible attractivité, là où une refonte globale du statut des AESH – recrutement, rémunération, formation, temps de travail – serait nécessaire pour mettre fin à leur précarisation constante. Leur rôle, essentiel pour garantir le caractère pleinement inclusif de l'école de la République pour l'ensemble de ses enfants, mérite une réforme d'une telle ampleur, que cette proposition de loi présente.

I. LE STATUT DES ACCOMPAGNANTS D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP EST AUJOURD'HUI EXTRÊMEMENT PRÉCAIRE

Le statut des AESH – ou plutôt leur absence de statut véritable – conduit aujourd'hui à une véritable précarisation des accompagnants, qui sont à près de 93 % des femmes. Absence de reconnaissance, défaut d'appartenance effective à la communauté éducative, recrutement en contrat à durée déterminée (CDD), rémunération trop faible, temps partiel subi, formation lacunaire sont autant de facteurs qui rendent la profession insuffisamment attractive pour permettre d'accompagner la montée en puissance des besoins des enfants en situation de handicap.

A. LES MODALITÉS DE RECRUTEMENT : DES ÉVOLUTIONS QUI NE SUFFISENT PAS À METTRE FIN À LA PRÉCARITÉ

1. Des contrats aidés aux CDI : des emplois toujours fragiles

Si des évolutions quant aux modalités de recrutement et quant à la nature des contrats de travail des AESH ont eu lieu ces dernières années, celles-ci ne sauraient aucunement suffire à leur assurer un statut sécurisé, prenant en compte les missions pérennes qu'ils accomplissent pour l'Éducation nationale.

Certes, avant 2014, le rôle d'accompagnement des élèves en situation de handicap était essentiellement assumé par les assistants d'éducation (AED) recrutés dans le cadre de contrats aidés⁽¹⁾. La création d'un véritable statut autonome

(1) La loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation (créant les articles L. 351-3, L. 916-1 et L. 916-2 du code de l'éducation), prévoyait un recrutement d'AED spécialement aux fins d'accompagner ces élèves.

d'AESH n'est effective que depuis 2014 ⁽¹⁾ : la fonction est enfin reconnue comme une profession à part entière et les AESH sont recrutés *via* des contrats de droit public à durée déterminée – qui restent encore majoritairement des contrats aidés – par l'État, les établissements d'enseignement public et les établissements privés sous contrat d'association.

La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a posé le principe d'un recrutement des AESH en CDD de droit commun. Aussi, depuis la rentrée 2019, aucun AESH n'a plus été recruté par l'intermédiaire des contrats aidés et en 2020, les 29 000 contrats aidés restants ont été transformés en contrats d'AESH. Cette même loi précise, en outre, que le contrat est transformé en contrat à durée indéterminée (CDI) à l'issue de deux CDD de trois ans.

Néanmoins, le quinquennat précédent semble avoir échoué à mettre en œuvre de manière effective le principe de l'emploi en CDI. En effet, selon les données transmises par la direction générale des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale (DGRH), en 2021, la grande majorité des emplois concernés faisaient l'objet de CDD. Seuls 17 % des effectifs étaient titulaires d'un CDI – et, par conséquent, 83 % étaient employés en CDD – soit une répartition par nature des contrats inversée par comparaison avec l'ensemble de la population en emploi ⁽²⁾.

Comme cela a été indiqué à la rapporteure au cours des auditions, la durée de six ans préalable à la transformation du CDD en CDI apparaît cependant très longue, d'autant plus que l'ancienneté moyenne dans la fonction est de deux ans et demi à trois ans seulement, et que la promesse de CDIisation ne serait en réalité pas systématiquement tenue, un nombre non négligeable de contrats n'étant pas renouvelés au bout de six années. Or, comme l'indiquait Mme Michèle Victory, députée, auteure et rapporteure de la proposition de loi visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation examinée à l'Assemblée nationale en janvier 2022, « ***l'impossibilité d'un recrutement d'AESH directement par CDI n'est pas seulement préjudiciable aux agents concernés : elle pénalise le fonctionnement des établissements d'enseignement en limitant les effectifs de personnels formés et expérimentés dont ils disposent afin de remplir leurs obligations en matière d'accueil des élèves en situation de handicap*** » ⁽³⁾.

Par ailleurs, beaucoup de personnes auditionnées ont souligné la précarité qui reste attachée au CDI, en termes d'évolution salariale, de mobilité, de formation ou de progression de carrière notamment.

(1) Elle est issue de la rédaction de l'article 124 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 qui introduit l'article L. 917-1 au code de l'éducation.

(2) En 2021, 73,7 % des personnes en emploi étaient des salariés en CDI, contre 12,6 % de salariés en CDD, d'intérimaires et d'apprentis, auxquels s'ajoutaient 12,6 % de travailleurs indépendants (Insee références, Emploi, chômage, revenus du travail, Édition 2022).

(3) Proposition de loi n° 4781 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation déposée par Mme Michèle Victory et l'ensemble du groupe socialiste et apparenté sur le Bureau de l'Assemblée nationale le mardi 7 décembre 2021.

2. Le défaut d'appartenance à la communauté éducative

Ces défaillances d'un recrutement pérenne en nombre suffisant entretiennent le sentiment de déclassement des AESH. Alors qu'ils sont reconnus par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance comme appartenant pleinement à la communauté éducative ⁽¹⁾, les différentes auditions conduites par la rapporteure ont révélé que les AESH n'ont pas le sentiment, la plupart du temps, d'être membres de l'équipe pédagogique de manière effective. Ceci s'explique par le manque de moyens mis à leur disposition par l'école ou le temps insuffisant passé au sein d'un même établissement. Beaucoup estiment de même que la concertation des acteurs au sein de cette communauté éducative, leur coordination pourtant indispensable au bon accompagnement de l'enfant, n'est pas une réalité opérationnelle.

La Défenseure des droits indique avoir « constaté les difficultés rencontrées par les AESH pour trouver leur place au sein des équipes pédagogiques, en raison le plus souvent d'une méconnaissance de leur rôle par celles-ci, de l'absence de préparation de ces équipes à accueillir dans leur classe des AESH et de difficultés à articuler leurs interventions sur le terrain [...]. En pratique, il semblerait qu'en raison, notamment, du manque d'AESH, de leur emploi du temps réduit et de l'intervention sur plusieurs établissements, il ne leur est pas permis de participer systématiquement aux équipes de suivi de scolarisation pour co-construire l'accompagnement des enfants » ⁽²⁾. Elle souligne que « la précarité de la fonction d'AESH peut parfois s'accompagner d'un fort sentiment de manque de reconnaissance. De fait, des AESH disent se sentir isolés, tant vis-à-vis des autres acteurs de la communauté éducative (notamment les enseignants) que de leurs pairs ». Elle en conclut que « l'absence d'intégration de la fonction d'AESH dans la fonction publique contribue à un sentiment de marginalisation » alors même qu'il est « pourtant essentiel que ces professionnels puissent être pleinement intégrés aux équipes éducatives, d'une part pour valoriser leur rôle auprès de l'enfant, d'autre part pour favoriser la coopération autour des besoins de l'enfant ».

La définition d'un véritable statut au sein de la fonction publique devrait permettre de changer le regard de l'équipe éducative, d'en rendre les AESH membres à part entière, et ainsi d'avancer sur la voie de la reconnaissance de leur valeur professionnelle, indispensable.

(1) Parallèlement, la circulaire n° 2019-088 du 5 juin 2019 relative à l'école inclusive prévoit un entretien avec la famille et les enseignants de l'élève en début d'année scolaire de même qu'un accueil personnalisé de l'AESH lors de son affectation par le directeur d'école ou le chef d'établissement. La circulaire précise que les documents de suivi (livret de parcours inclusif, projet pédagogique de la classe, projet d'école et d'établissement) sont mis à la disposition de chaque AESH, de même que des outils doivent leur être attribués, telle qu'une adresse de courrier électronique.

(2) Défenseure des droits, « L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap », 2022 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/aesh-2022-num-access.pdf>

B. UNE FORMATION INSUFFISANTE POUR PERMETTRE UNE VÉRITABLE PROFESSIONNALISATION

La formation des AESH apparaît aujourd’hui insuffisante et inadaptée pour leur permettre de répondre aux besoins des élèves accompagnés et d’exercer dans des conditions de travail acceptables. La dispense d’une formation initiale robuste, la délivrance d’un diplôme en adéquation avec les missions exercées et le suivi d’une formation continue en cours de carrière, incluant des formations communes aux différents acteurs de l’éducation, participeraient de la revalorisation du métier d’AESH.

1. Des formations prévues par la loi mais inégalement mises en œuvre

Depuis 2018, les AESH non titulaires d’un diplôme professionnel dans le domaine de l’aide à la personne doivent suivre une formation initiale obligatoire d’adaptation à l’emploi d’une durée minimale de soixante heures⁽¹⁾ et, depuis 2019, il est précisé que cette formation doit avoir lieu dès le début du contrat ou être délivrée *« au plus tard à la fin du premier trimestre de l’année scolaire, voire si possible, avant la prise de fonction, comprise dans le temps de travail »*⁽²⁾. Elle doit permettre aux AESH d’exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions, le contenu devant donc être adapté au mieux aux besoins de chaque agent.

Théoriquement, les AESH ont également accès à des modules de formation continue tendant au développement professionnel des agents⁽³⁾. C’est aux services académiques qu’est confiée la responsabilité de veiller à l’effectivité de l’accès des AESH à ces modules de formation, en particulier aux modules de formation spécifique à l’accompagnement des élèves en situation de handicap prévus par les plans académiques et départementaux de formation.

Enfin, la mise en œuvre d’action de formation communes est également encouragée afin de réunir les différents professionnels de l’Éducation nationale et les acteurs du secteur médico-social pour permettre une meilleure articulation entre les acteurs autour de l’élève⁽⁴⁾.

Malgré ces avancées réglementaires, il ressort des différentes auditions conduites par la rapporteure que la formation initiale de soixante heures, n’est, d’une part, délivrée le plus souvent qu’après l’entrée en fonction – lorsqu’elle est effectivement dispensée – et, d’autre part, aucunement suffisante pour appréhender

(1) Celle-ci est prévue par le décret n° 2018-666 du 27 juillet 2018 modifiant le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d’emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap.

(2) Circulaire n° 2019-090 du 5 juin 2019 relative au cadre de gestion des personnels exerçant des missions d’accompagnement d’élèves en situation de handicap

(3) Circulaire n° 2019-090 du 5 juin 2019 relative au cadre de gestion des personnels exerçant des missions d’accompagnement d’élèves en situation de handicap

(4) Le décret n° 2020-515 du 4 mai 2020 relatif au comité départemental de suivi de l’école inclusive indique notamment que « le comité départemental de suivi de l’école inclusive encourage le développement des actions de formation croisée en matière d’école inclusive et de coopération ».

l'ensemble des éléments indispensables au bon accompagnement d'un élève en situation de handicap, dont les besoins varient fortement en fonction de son handicap, de son niveau de scolarisation, ou encore des missions assignées à l'AESH ⁽¹⁾. Pour le collectif « AESH en action », entendu par la rapporteure, elle s'apparente parfois davantage à de l'information qu'à une véritable formation.

Missions et activités des AESH définies par la circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017 de la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Les activités des personnels chargés de l'accompagnement d'élèves en situation de handicap sont divisées en trois domaines qui regroupent les différentes formes d'aide apportées à ces élèves sur tous les temps et lieux scolaires ainsi répartis :

1° l'accompagnement dans **les actes de la vie quotidienne** consistant notamment à s'assurer des conditions de sécurité et de confort, à observer et à transmettre les signes révélateurs d'un problème de santé, à aider à la prise des repas, à favoriser la mobilité ;

2° l'accompagnement dans l'accès aux activités d'apprentissage consistant notamment à participer au **déroulement ou à faciliter l'accès aux activités d'apprentissage** à caractère éducatif, culturel, sportif, artistique ou professionnel (rappel des règles à appliquer, aide à la prise de notes...) ;

3° l'accompagnement dans les activités de la vie sociale et relationnelle consistant notamment à **participer à la mise en œuvre de l'accueil en favorisant la mise en confiance de l'élève**, sensibiliser l'environnement de l'élève au handicap, favoriser sa participation aux activités prévues dans les différents lieux de vie.

La Défenseure des droits indique ainsi avoir 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, contrairement à ce qui était spécifié dans leur contrat [...] laissant ces personnels se former eux-mêmes sur le terrain auprès des enfants et par leurs propres moyens. À cela s'ajoute qu'aucune indication ne leur est donnée ni sur l'étendue de leurs missions, ni sur leur rôle auprès de l'enfant, des équipes enseignantes et des parents* ». Elle précise, en outre, que « *parmi les AESH qui auraient reçu une formation, beaucoup l'estiment insuffisante et inadaptée eu égard à l'étendue de leurs missions* » et indique que « *ces situations sont particulièrement préjudiciables, aussi bien pour les nouvelles AESH que pour les enfants, et contraires au droit, pour chaque élève en situation de handicap, de bénéficier d'une scolarité adaptée* » ⁽²⁾.

S'agissant de la formation continue, les AESH seraient, le plus souvent, simplement invités à se connecter sur les sites de l'Éducation nationale (M@gistère, Canope, Eduscol), lorsque les élèves accompagnés sont absents.

(1) Ces missions peuvent être de différentes natures, sans pour autant recouvrir systématiquement l'ensemble des domaines suivants : accompagnement dans les apprentissages, dans les gestes quotidiens, dans les actes de socialisation.

(2) Défenseure des droits, « L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap », 2022 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/aesh-2022-num-access.pdf>

Pourtant, selon la Défenseure des droits, « *la formation participe à la professionnalisation de la fonction, afin de la rendre davantage attractive* ».

La formation doit, dès lors, être bien plus robuste, et permettre aux AESH d'acquérir une véritable expertise, en prévoyant le cas échéant une spécialisation selon le handicap de l'élève, ses besoins d'accompagnement (vie quotidienne, apprentissages, relations sociales) ou encore son niveau de scolarisation (l'accompagnement d'un élève en maternelle différant grandement de celui d'un élève en lycée). Là encore, l'appartenance à un corps de la fonction publique, par la formation initiale qu'elle implique avant la prise de poste et par le droit à la formation continue qu'elle ouvre, apporterait une réponse à ce besoin fondamental.

2. La difficile reconnaissance des diplômes

L'article 2 du décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants d'élèves en situation de handicap, modifié en 2018, dispose que ceux-ci sont 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 en situation de handicap, des élèves en situation de handicap ou des étudiants en situation de handicap accomplis, notamment dans le cadre d'un contrat conclu sur le fondement de l'article L. 5134-19-1 du code du travail ;

– justifiant d'un titre ou diplôme classé au moins au niveau IV ⁽¹⁾ (baccalauréat) ou d'une qualification reconnue au moins équivalente à l'un de ces titres ou diplôme.

La commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005 ⁽²⁾, recommandait de refondre le diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social (DEAES), diplôme de niveau 3 (CAP-BEP) ⁽³⁾ créé en 2016, pour en faire un diplôme de niveau 4 (baccalauréat), tout en permettant aux personnels en poste d'y accéder par validation des acquis de l'expérience (VAE). Cette mesure n'a pas été mise en œuvre car la DGRH indique que, dans la mesure où l'article 2 du décret précité prévoit que les AESH peuvent être recrutés parmi les candidats justifiant d'un titre ou diplôme classé au moins au niveau 4, ou d'une qualification reconnue au moins équivalente à l'un de ces titres ou diplôme – condition remplie par le

(1) Désormais référencé « niveau 4 » depuis le décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 relatif au cadre national des certifications.

(2) Assemblée nationale, rapport n° 2178 du 18 juillet 2019 fait au nom de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005, M. Sébastien Jumel, rapporteur, proposition n° 54.

(3) Anciennement niveau V, voir décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 susmentionné.

DEAES – il n’est pas nécessaire de modifier ce diplôme pour en élever le niveau. Pourtant, le comité national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) indiquait, en 2019, que le DEAES ne correspondait « *pas à l’exigence de qualité de l’accompagnement d’un jeune à l’école ou en études supérieures et est inadapté à la mission* ».

La rapporteure déplore que la profession peine à faire reconnaître les **acquis de l’expérience**, à déterminer le **niveau minimum de diplôme requis** ou à **faire certifier leurs compétences** dans la perspective d’une évolution de carrière, autant de motifs participant à entretenir le manque d’attractivité du métier d’AESH. La constitution d’un corps de catégorie B, requérant un niveau minimal équivalant au baccalauréat (pouvant cependant être attesté par reconnaissance de l’expérience professionnelle), permettrait de valoriser la profession en affichant un niveau minimal de qualification requis corrélé à la technicité et aux compétences propres des AESH.

C. UNE RÉMUNÉRATION QUI N’EST PAS À LA HAUTEUR DE L’ENGAGEMENT DES PROFESSIONNELS, LIÉE NOTAMMENT À UN TEMPS PARTIEL SUBI

1. La rémunération des AESH, des revalorisations récentes insatisfaisantes

Alors que des annonces avaient été faites dans le cadre du Grenelle de l’éducation ⁽¹⁾ portant sur l’ouverture d’une nouvelle phase du dialogue social à compter de juin 2021 pour définir les modalités de revalorisation salariale des AESH, celle-ci semble, aujourd’hui encore, très largement insuffisante. En effet, près de 90 % des AESH sont rémunérés au niveau du Smic, soit environ 750 euros nets par mois (montant correspondant à une quotité horaire travaillée de 24 heures).

Le Gouvernement a entamé une refonte de la grille de rémunération des AESH : une nouvelle grille de rémunérations a été mise en place à compter du 1^{er} septembre 2021 ⁽²⁾ qui prévoit 11 échelons (chacun initialement espacé de 10 points d’indice du précédent), une progression automatique, avec un changement d’échelon tous les trois ans, et un reclassement dans les différents échelons en fonction de la nature du contrat et de l’ancienneté ⁽³⁾.

Cependant, les points d’indice correspondant aux différents échelons, en particulier les échelons les plus faibles, ont été modifiés dès octobre 2021, et à plusieurs reprises, pour tenir compte des revalorisations du Smic. Ceci a progressivement conduit à un « écrasement » de la base de la grille, et à un affaiblissement de la progression de salaire au cours des premières années

(1) *Processus de concertation amorcé en septembre 2020 et achevé en février 2021.*

(2) *Décret n° 2021-1106 du 23 août 2021.*

(3) *Sont classés dans l’échelon 1 les AESH effectuant leur premier CDD de trois ans ; dans l’échelon 2 les AESH effectuant leur second CDD de trois ans ; dans les échelons supérieurs les AESH en CDI, selon leur ancienneté.*

d'exercice. Ainsi au 1^{er} mai 2022, la hausse du Smic a conduit à porter l'indice plancher dans la fonction publique à 352 points ⁽¹⁾, entraînant la fusion des deux premiers échelons pour les porter à ce niveau et lissant donc le salaire sur les six premières années d'exercice, sans augmentation intervenant lors du renouvellement du CDD à l'issue de la période de trois ans. L'écart entre ces deux premiers échelons et le troisième échelon n'est plus que de trois points, soit un écart de 9,02 euros bruts par mois entre un AESH ayant six à neuf ans d'ancienneté et dont le CDD a été transformé en CDI, et un AESH nouvellement recruté.

Une augmentation d'une dizaine d'euros en neuf ans d'exercice professionnel apparaît plus que dérisoire, presque dégradante, et conduit les AESH à quitter leur emploi aussi rapidement qu'elles en trouvent un qui leur offre une meilleure rémunération ou des perspectives d'évolution plus favorables. Ceci nuit à l'attractivité de la profession, mais aussi à la stabilité du système éducatif et de l'accompagnement des enfants.

TABLEAU DE L'ÉVOLUTION DE LA NOUVELLE GRILLE INDICIAIRE DES AESH

| Échelon (durée 3 ans) | Indice majoré | | | |
|-----------------------|----------------|--------------|--------------|----------|
| | Septembre 2021 | Octobre 2021 | Janvier 2022 | Mai 2022 |
| 1 | 335 | 341 | 343 | 352 |
| 2 | 345 | 345 | 348 | 352 |
| 3 | 355 | 355 | 355 | 355 |
| 4 | 365 | 365 | 365 | 365 |
| 5 | 375 | 375 | 375 | 375 |
| 6 | 385 | 385 | 385 | 385 |
| 7 | 395 | 395 | 395 | 395 |
| 8 | 405 | 405 | 405 | 405 |
| 9 | 415 | 415 | 415 | 415 |
| 10 | 425 | 425 | 425 | 425 |
| 11 | 435 | 435 | 435 | 435 |

Source : commission des affaires culturelles et de l'éducation

Certes, le projet de loi de finances (PLF) pour 2023 prévoit une mesure d'extension du périmètre des bénéficiaires de l'indemnité de sujétions en réseau d'éducation prioritaire (REP) et réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) aux AESH exerçant dans les établissements scolaires concernés, à compter de janvier 2023. Toutefois, une telle mesure se borne simplement à tirer les conséquences logiques d'une décision du Conseil d'État d'avril 2022 imposant l'extension de cette prime aux assistants d'éducation ⁽²⁾. En outre, pour les AESH, la prime sera calculée au prorata des heures travaillées (le plus souvent 62 % d'un temps complet), conduisant à ne leur allouer, une fois encore, qu'un peu plus de la moitié de ce que d'autres personnels de l'Éducation nationale percevront. De même, le projet de loi de finances pour 2023, prévoit une revalorisation de 10 % du salaire des AESH à la rentrée scolaire 2023, pour un budget global de 80 millions d'euros

(1) Décret n° 2022-586 du 20 avril 2022 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.

(2) Conseil d'État 12 avril 2022, décision n° 452547 : « en excluant les assistants d'éducation des catégories de personnels bénéficiant de cette indemnité de sujétions, le pouvoir réglementaire a créé une différence de traitement sans rapport avec l'objet du texte qui institue cette indemnité et a méconnu, ainsi, le principe d'égalité ».

en 2023 et 240 millions d'euros en année pleine. Cependant, ceci revient uniquement à aligner les mesures prises pour les AESH sur celles prises pour les enseignants, les deux professions souffrant d'un même déficit d'attractivité.

Il n'en demeure pas moins que, comme l'ont indiqué les personnes auditionnées par la rapporteure, cette augmentation – qui n'interviendra pour l'essentiel qu'à la rentrée 2023 alors que les difficultés liées à l'inflation sont bien actuelles – semble insuffisante pour rendre ces emplois plus attractifs et fidéliser les AESH. Elle ne tient aucunement compte de l'engagement total de ces personnels malgré les difficultés d'exercice de leur profession, ni des responsabilités importantes qui leur sont confiées. Ainsi que l'ont souligné les représentants de la CGT, entendus par la rapporteure, « *les AESH ne demandent pas l'aumône mais la reconnaissance d'un salaire à la hauteur des compétences qu'elles ont et du travail qu'elles font pour accompagner les élèves en situation de handicap* ».

Par ailleurs, cette question de la rémunération ne pourra être pleinement satisfaite tant qu'une réforme du calcul de leur temps de travail ne sera pas mise en œuvre.

2. Un temps partiel subi, privant ces fonctions d'attractivité

La faible rémunération des AESH est, en partie, due à l'absence de reconnaissance d'un travail à temps plein, leurs missions étant rémunérées au seul titre du temps de présence en classe. Cependant, ceci ne tient pas compte de l'engagement des AESH en dehors des heures de présence effective auprès de l'élève, qu'il s'agisse de la préparation de l'accompagnement, des rencontres avec la famille ou l'équipe éducative ou encore des déplacements entre les différents établissements scolaires au sein desquels ils interviennent.

Aussi, selon le rapport établi par Mme la députée Michèle Victory, députée, sur la proposition de loi précitée, seuls 2 % des AESH disposent d'un emploi à temps complet de 35 heures. La grande majorité d'entre eux effectuent une quotité horaire moyenne d'environ 62 %, représentant un temps de 24 heures hebdomadaires de présence en classe, et ne leur permettant dès lors de percevoir qu'un peu plus de la moitié d'un salaire minimum classique.

De nombreuses personnes entendues par la rapporteure ont mentionné l'obligation dans laquelle ces AESH se trouvent alors de cumuler plusieurs emplois pour obtenir un salaire décent, soit dans le champ périscolaire – où elles effectuent souvent des vacations précaires – soit dans d'autres domaines. Ceci, toutefois, n'est jamais un choix mais bien une contrainte, et n'est de plus possible que lorsque l'emploi du temps qui leur est imposé ne les conduit pas à travailler sur des temps très morcelés tout au long de la journée et de la semaine.

Le Gouvernement s'est engagé à « poursuivre l'amélioration des conditions d'exercice des AESH »⁽¹⁾, avec, en particulier, l'objectif de réduire les temps incomplets à partir de 2023 en évoquant plusieurs pistes :

– l'implication dans le temps périscolaire : ceci passerait, éventuellement, par la mise à disposition d'AESH auprès de collectivités territoriales pour assurer la continuité de l'accompagnement des élèves dans le cadre des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires ainsi que des activités périscolaires⁽²⁾ prises en charge par les collectivités territoriales et non par l'Éducation nationale⁽³⁾ ;

– l'accomplissement de missions complémentaires au profit de l'établissement scolaire, du chef d'établissement ou de l'équipe pédagogique.

Cependant, pour la rapporteure, aucune de ces solutions ne saurait être acceptable : il ne s'agit pas d'ajouter davantage d'heures de travail – rémunérées au salaire minimum – à des professionnels ayant déjà une charge de travail importante. Si les AESH sont rémunérés en moyenne pour une quotité de 24 heures, leur travail implique des heures de préparation. Augmenter leurs heures de travail risque donc d'avoir des répercussions sur la qualité de leur accompagnement. Les AESH connaissent de plus des conditions de vie souvent difficiles (femmes ayant la charge d'enfants, temps de transport importants, etc.) peu compatibles avec une augmentation d'heures de travail.

Le recours aux collectivités territoriales pour une implication dans le temps périscolaire pose d'autant plus question qu'elle multiplie le nombre d'employeurs et les difficultés inhérentes, et s'inscrit dans un contexte de contrainte budgétaire accrue pour ces collectivités. Selon plusieurs des personnes auditionnées par la rapporteure, l'extension des missions conduirait, en outre, à une véritable perte de sens du métier. Alors que de nombreuses associations et AESH sont en attente d'une montée en compétences nécessaire à un accompagnement de qualité pour les élèves, augmenter leurs missions irait à rebours de cet objectif de spécialisation.

(1) *Rapport pour avis au projet de loi de finances pour 2023 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur les crédits de la mission Enseignement scolaire, n° 374, tome III, MM. Philippe Fait et Christophe Marion, rapporteurs.*

(2) *Respectivement prévues par les articles L. 216-1 et L. 212-15 du code de l'éducation.*

(3) *Ceci fait suite à une décision du Conseil d'État (C.E., 20 novembre 2020 Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, n° 422248, au Recueil Lebon) par laquelle il a jugé que, s'il ne revient pas à l'État d'organiser ni de prendre en charge financièrement cet accompagnement, il lui appartient, en revanche, « de déterminer avec la collectivité territoriale qui organise ce service et ces activités si et, le cas échéant, comment cette même personne peut intervenir auprès de l'enfant durant ce service et ces activités, de façon à assurer, dans l'intérêt de l'enfant, la continuité de l'aide qui lui est apportée ». Trois options différentes sont envisagées par le Conseil d'État pour l'organisation de la prise en charge des élèves en situation de handicap sur le temps périscolaire : la mise à disposition des AESH auprès des collectivités territoriales, le recrutement direct par la collectivité territoriale et le recrutement conjoint par l'État et par la collectivité territoriale.*

II. LE STATUT PRÉCAIRE DES AESH NE PERMET PAS À L'ÉTAT DE RESPECTER SES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

A. LE MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DE LA PROFESSION CONDUIT À NE PAS SATISFAIRE L'ENSEMBLE DES BESOINS ET MENACE LE DROIT À L'ÉDUCATION

1. En droit, l'État français doit garantir le droit à l'éducation pour les enfants en situation de handicap

L'État a pour obligation de garantir le droit à l'éducation de l'ensemble des enfants sans discrimination, notamment des enfants en situation de handicap. Dans son tout premier article, le code de l'éducation impose au service public de l'éducation de veiller « à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction »⁽¹⁾, mais aussi de permettre aux élèves de « bénéficier des aides et accompagnements complémentaires nécessaires », et ce, dès l'âge de trois ans⁽²⁾. La scolarisation de ces élèves résulte également du caractère obligatoire de l'instruction⁽³⁾. L'école a donc bien pour obligation de s'adapter aux besoins de l'enfant en situation de handicap, et l'État celle de mettre en place « des moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants » en situation de handicap⁽⁴⁾.

Au-delà du cadre national, les conventions internationales ratifiées par la France⁽⁵⁾, comme la Constitution⁽⁶⁾, garantissent également à chaque enfant le droit à l'éducation, sans discrimination. Ainsi, aux termes de l'article 24 de la Convention internationale des droits des personnes handicapées, il appartient à l'État de faire en sorte que le système éducatif « pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux ».

2. En fait, un grand nombre d'élèves bénéficiant de notifications ne peuvent pas être accompagnés, faute d'AESH disponible

Il est indéniable que des progrès dans l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ont été réalisés ces dernières années. Ainsi, à la rentrée 2021, la France comptait 409 409 enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire, soit 86 % des élèves en situation de handicap, tous degrés d'enseignement confondus, et une augmentation de 6,6 % par rapport à 2020 et de 81,5 % par rapport à 2012.

(1) Article L. 111-1 du code de l'éducation.

(2) Article L. 351-1 du code de l'éducation.

(3) Principe fixé à l'article L. 131-1 du code de l'éducation.

(4) Article L. 112-1 du code de l'éducation.

(5) Articles 23 et 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant ; article 24 de la Convention internationale des droits des personnes handicapées ; article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) conjugué à l'article 2 du premier protocole additionnel à la CEDH.

(6) Article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Une analyse plus détaillée fait pourtant apparaître que trop d'enfants ne peuvent toujours pas être scolarisés ou ne le sont que quelques heures par semaine. Pour certains d'entre eux, bénéficiant de notifications émises par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour un accompagnement individuel ou mutualisé, cet accompagnement ne peut être réalisé faute d'AESH disponible, remettant en cause leur accueil en classe, sur une partie ou l'ensemble du temps scolaire. De fait, alors même que la présence de l'AESH ne peut être considérée comme un préalable ou une condition à la scolarisation de l'élève ⁽¹⁾, il a été souligné lors des auditions qu'un certain nombre d'enseignants ou de chefs d'établissements sont réticents à accueillir un élève sans AESH (ou lorsque celle-ci est ponctuellement absente), expliquant notamment qu'ils ne peuvent assurer la sécurité de cet élève : comme l'a mentionné à la rapporteure une personne auditionnée, l'aide humaine devient un moyen de pression pour refuser la scolarisation d'un élève handicapé, alors même que le droit actuel impose leur accueil et que la responsabilité d'une telle situation incombe à l'Éducation nationale, qui ne prévoit pas les moyens d'accompagnement suffisants.

Procédure de notification par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)

Aux termes de l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CADPH), rattachée à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), est chargée de prendre « *les décisions relatives à l'ensemble des droits [d'une] personne, notamment en matière d'attribution de prestations et d'orientation* ».

Ces décisions sont prises sur la base de l'avis d'une équipe pluridisciplinaire qui évalue « *les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie [...] et propose un plan personnalisé de compensation du handicap* ».

L'article L. 241-6 du même code, précise le champ de compétence de la CDAPH en matière d'orientation de la personne handicapée et des mesures propres à assurer son insertion scolaire, professionnelle ou sociale.

Les décisions prennent la forme de notifications, courriers administratifs adressés par les MDPH aux personnes concernées. Ces notifications sont créatrices de droits.

La médiatrice de l'Éducation nationale, comme la Défenseure des droits, sont fréquemment saisies à ce sujet et les témoignages sont extrêmement nombreux.

Ainsi, en 2021, la médiatrice a reçu 112 réclamations concernant des difficultés relatives à l'accompagnement d'élèves par des AESH. Les difficultés les plus souvent signalées portent sur l'insuffisance des heures d'AESH effectivement mises en place par rapport aux préconisations de la MDPH ; l'absence totale d'AESH, soit par manque de disponibilité d'un personnel pour occuper cet emploi, soit parce que l'AESH est parti en congé de longue durée, a démissionné ou a

(1) La circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017 précitée dispose que « la présence d'un personnel chargé de l'accompagnement n'est ni un préalable ni une condition à la scolarisation de l'élève ».

déménagé sans être remplacé ; l'insuffisance de la quotité horaire d'accompagnement accordée par la MDPH. Son rapport annuel pour 2021 cite ainsi le cas de plusieurs enfants, ayant reçu des notifications mais apprenant très tardivement, parfois le jour de la rentrée scolaire, qu'ils ne bénéficieront finalement pas de l'accompagnement requis. Beaucoup sont contraints à faire le choix d'une instruction en famille, ou d'une scolarisation à temps partiel corrélée non pas à leurs besoins réels mais au temps d'AESH disponible.

De même, en 2021, les réclamations relatives à des difficultés d'accès à l'éducation d'enfants en situation de handicap représentaient près de 20 % des saisines adressées à la Défenseure des droits dans le domaine des droits de l'enfant. La plupart de ces saisines évoquaient des difficultés relatives à l'accompagnement en milieu scolaire. Pour la Défenseure des droits, *« trop d'enfants ne bénéficient pas d'un parcours scolaire adapté, sont victimes de stigmatisation et ne voient pas leurs besoins pris en compte du fait de l'impréparation du système éducatif qui les a pourtant accueillis au nom de l'inclusion »*. Or, *« 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 d'être scolarisés à domicile »*.

Ceci est la conséquence directe d'un nombre d'AESH insuffisant, lié notamment aux conditions de travail et de rémunération qui rendent la profession trop peu attractive. Ainsi, selon une enquête du syndicat des chefs d'établissement (SNPDEN-UNSA), publiée en septembre 2022, 44 % des personnels de direction du second degré manquaient d'au moins un AESH pour accompagner leurs élèves au moment de la rentrée ⁽¹⁾. Selon la médiatrice de l'Éducation nationale, *« au-delà de la stabilité de l'emploi et de la rémunération conférée par [les évolutions récentes], les fonctions d'accompagnant d'élèves en situation de handicap souffrent toujours d'un manque d'attractivité »*. De même, selon la Défenseure des droits, *« l'argument principalement mis en avant par les académies pour justifier le non-respect des décisions des MDPH est leur difficulté à recruter des AESH »*.

3. Les recrutements affichés d'AESH ne suffiront pas à accompagner l'augmentation du nombre de notifications

Le Gouvernement a annoncé le recrutement d'un certain nombre d'AESH : 4 000 ETP à la rentrée 2022, puis 4 000 ETP supplémentaires à la rentrée 2023, portant leur nombre de 78 835 à 82 835. Cette augmentation du nombre d'AESH ne pourra suffire à accompagner la hausse du nombre de notifications d'accompagnement émises par les MDPH.

(1) *« Face aux défaillances de l'État, des accompagnants privés pour les élèves en situation de handicap »*, Carla Monaco, *Le Monde*, 13 septembre 2022 : https://www.lemonde.fr/education/article/2022/09/13/face-aux-defaillances-de-l-etat-des-accompagnants-privés-pour-les-eleves-en-situation-de-handicap_6141389_1473685.html

Pour la médiatrice de l'Éducation nationale, en effet, « *il existe un hiatus entre, d'une part, l'autorité qui notifie les moyens d'accompagnement [...] et, d'autre part, l'autorité qui met en œuvre ces préconisations [...] dont les moyens ne sont apparemment pas en phase avec les notifications* ».

De même, la Défenseure des droits constate un « *décalage existant entre l'augmentation des moyens humains et financiers en faveur de l'accompagnement des élèves en situation de handicap et le nombre grandissant d'enfants dont les besoins sont très largement non ou mal couverts [...]. Malgré l'augmentation du nombre d'AESH ces dernières années, un constat s'impose : la persistance des difficultés rencontrées par de nombreux enfants en situation de handicap, faute de voir leurs besoins d'accompagnement satisfaits* ».

En outre, rien n'indique que ces postes seront pourvus, compte-tenu de la faible attractivité de la profession.

Un choc d'attractivité de la profession est indispensable, qui passera nécessairement par une revalorisation salariale liée en partie à la reconnaissance du temps plein effectué, mais également par la création d'un véritable corps de la fonction publique.

B. LES PIAL SONT UN MÉCANISME DE GESTION DE LA PÉNURIE, AU DÉTRIMENT DES ENFANTS ET DES AESH

Les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (Pial) ont été expérimentés dans plusieurs académies à partir de la rentrée scolaire 2018. Ils avaient vocation à coordonner les moyens d'accompagnement humain au sein des écoles et établissements scolaires de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat et de constituer des pôles ressources à destination de la communauté éducative. Sans attendre le bilan complet de cette expérimentation, la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2016 pour une école de la confiance a généralisé le dispositif à la rentrée 2021. La Défenseure des droits « *ne peut que déplorer que l'expérimentation du dispositif n'ait pas débouché sur une évaluation de celui-ci avant sa généralisation. Les contours des Pial restent dès lors extrêmement flous en pratique, ce qui conduit à un fonctionnement très disparate en fonction des territoires, sans qu'une coordination appropriée n'ait été pensée* ». En outre, la gestion des Pial « *interroge sur la prise en compte des besoins des enfants* ».

Ces Pial, de fait, s'assimilent davantage à une modalité de gestion de la pénurie d'AESH qu'à une véritable tentative de prendre en compte au mieux les besoins des enfants et de ceux qui les accompagnent. En réalité, ils portent préjudice aux enfants comme aux AESH.

Ainsi, s'agissant des enfants, la Défenseure des droits souligne sans ambiguïté que « *ce manque de clarté sur le fonctionnement des Pial peut avoir des conséquences non négligeables sur l'accompagnement de l'enfant, la continuité de celui-ci et, in fine, sur sa scolarisation* ». « *Un certain nombre de Pial font primer*

la gestion des ressources humaines sur la réponse aux besoins de l'enfant [...]. Cette organisation est souvent guidée par une rationalisation des ressources, sans prendre en compte les besoins des enfants ou le cadre de travail de l'AESH ».

S'agissant des AESH, la médiatrice de l'Éducation nationale indique que « certains AESH rencontrent des difficultés matérielles liées au morcellement de leurs services entre plusieurs enfants ou entre plusieurs établissements (problème de temps de transports, de temps pour la formation, de discontinuité dans l'investissement au service de l'enfant). La logique des PIAL étant de répartir la ressource de manière équitable entre les différents enfants bénéficiant d'une notification MDPH, le résultat n'est pas toujours satisfaisant sur le plan opérationnel ».

Les syndicats de l'Éducation nationale et collectifs d'AESH auditionnés par la rapporteure soulignent une dégradation des conditions de travail pour des accompagnants chargés de suivre un nombre d'élèves bien plus élevé – jusqu'à une dizaine – dans plusieurs établissements sur un territoire parfois étendu, et pour des temps de présence auprès d'un même enfant pouvant être très faibles, sans tenir compte des compétences spécifiques que certains AESH ont pu acquérir pour des niveaux de scolarité ou des types de handicaps particuliers. De plus, alors que les inclusions qui fonctionnent bien sont celles qui permettent à un lien de se créer entre l'élève et l'AESH, mais aussi entre l'AESH et l'équipe éducative, ceci suppose un suivi tout au long de la semaine, de l'année, voire même d'une année sur l'autre, que le PIAL ne permet pas. Par ailleurs, alors que le PIAL devait permettre aux AESH qui le souhaitent d'augmenter leur temps de travail, pour éviter les temps très partiels, les collectifs signalent qu'il n'est pas fait droit aux demandes de certains AESH de quotités horaires supérieures. Enfin, le mécanisme altère le sentiment d'appartenance à la communauté éducative : en effet, les AESH soulignent qu'alors qu'ils étaient auparavant affectés à un élève et à un établissement, l'accompagnement d'élèves dans des établissements différents, auprès d'équipes pédagogiques différentes, ne leur permet pas de se sentir membres de cette communauté éducative ni de faire valoir leurs droits.

C. LE DÉVELOPPEMENT DES AESH PRIVÉS ENTRAÎNE UNE RUPTURE D'ÉGALITÉ DANS L'ACCÈS À LA SCOLARISATION

Face à ce manque criant d'AESH, de plus en plus de parents sont contraints de faire appel à des AESH « privés », souvent recrutés par le biais d'associations, qui peuvent intervenir en milieu scolaire avec l'accord des rectorats et des chefs d'établissements et sont, dès lors, dénommés autrement (notamment « accompagnants psycho-éducatif »). Seuls les parents dont les enfants ont reçu une notification d'accompagnement individualisé sont autorisés à faire appel aux AESH privés, d'où une recrudescence très nette des recours auprès de la MDPH pour requalifier les accompagnements mutualisés en accompagnements individualisés.

Le phénomène est, aujourd'hui, difficile à quantifier, faute de données précises transmises par le ministère de l'Éducation nationale ou les rectorats. Selon le journal *Le Monde*, « *le recours à des AESH privés s'est développé principalement dans l'accompagnement d'enfants autistes et se pratique surtout dans les académies d'Île-de-France. De nombreuses associations y proposent leur offre* »⁽¹⁾. Le collectif « AESH en action » estime que le phénomène se déploie progressivement sur l'ensemble du territoire, conduisant finalement au retour à la situation antérieure à 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, lorsque les familles devaient prendre en charge elles-mêmes, par le biais d'associations, l'inclusion de leurs enfants dans les établissements scolaires. Près de 20 ans plus tard, nous en reviendrions donc au point de départ...

Sans blâmer les parents contraints de se résoudre à cette extrémité pour permettre à leur enfant d'être scolarisé dans des conditions plus favorables, la rapporteure souligne le risque majeur de rupture d'égalité dans l'accès à la scolarisation qui résulte de cette situation. De fait, ces AESH privés représentent un coût très important – plusieurs milliers d'euros par mois – que la grande majorité des familles, même soutenues par des associations, ne sont souvent pas en mesure d'assumer.

Il peut également être noté qu'un certain nombre d'AESH – là encore difficile à estimer – se tourne désormais vers des associations qui leur offrent un meilleur statut, une meilleure rémunération, une meilleure reconnaissance et de meilleures conditions de travail (suivi d'un seul enfant ; formation spécifique aux troubles et besoins de l'enfant suivi ; temps de travail supérieur car intégrant le périscolaire voire un accompagnement à domicile, etc.).

Il est aujourd'hui impératif d'agir pour contrer cette évolution grave et dangereuse pour le système scolaire.

*

La rapporteure considère que ces différents constats plaident pour la création d'un corps de fonctionnaires afin de mettre un terme aux attermolements législatifs et réglementaires qui se succèdent depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. Les lacunes de la formation initiale et continue de ces personnels, la difficulté d'accéder à des emplois stables ou encore le très faible niveau de leurs rémunérations qui constituent autant d'obstacles à l'attractivité des fonctions d'AESH et à leur professionnalisation seraient en effet résolus par la création d'un statut unique réglant l'ensemble de ces questions pour permettre un véritable accompagnement des élèves en situation de handicap et à l'école de la République d'être véritablement inclusive.

(1) « *Face aux défaillances de l'État, des accompagnants privés pour les élèves en situation de handicap* », Carla Monaco, *Le Monde*, 13 septembre 2022 : https://www.lemonde.fr/education/article/2022/09/13/face-aux-defaillances-de-l-etat-des-accompagnants-privés-pour-les-eleves-en-situation-de-handicap_6141389_1473685.html

Un tel statut permettrait, en effet, une meilleure intégration au sein de la communauté éducative et une sécurisation du parcours professionnel. Il offrirait des garanties en matière de formation, de mobilité professionnelle ou encore de progression salariale. Au-delà, il permettrait une véritable évolution professionnelle tout au long de la carrière et ouvrirait aux personnels concernés la possibilité de développer un projet professionnel leur offrant des perspectives ambitieuses et pouvant venir appuyer leur projet de vie. Ceci contribuerait à assurer à la profession la reconnaissance qu'elle mérite au regard de l'engagement de ceux qui l'exercent. Comme cela a été mentionné au cours des auditions, « *la mission pérenne* [exercée par les AESH] *mérite largement un statut. Prétendre le contraire serait non seulement inaudible mais qui plus est grave pour les élèves et les AESH* »⁽¹⁾ et ce d'autant plus que, compte tenu de leur nombre, ces derniers font aujourd'hui partie des acteurs principaux et cruciaux du ministère de l'Éducation nationale.

(1) Mme Anne Falciola, co-animatrice du collectif « AESH en action »

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Création d'un corps de fonctionnaires pour les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article modifie les dispositions du code de l'éducation relatives à l'embauche, à la formation et aux conditions de travail des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). Il tend à garantir un recrutement pérenne *via* la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie B. Il prévoit, par ailleurs, la nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires des agents non titulaires exerçant dans des établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat d'association, sous condition. Enfin, il institue une obligation de formation de ces fonctionnaires stagiaires, en alternance, ainsi que la mise en place d'un tutorat.

I. LE DROIT EXISTANT

En l'état du droit, les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) sont des personnels contractuels de l'Éducation nationale, régis par l'**article L. 917-1 du code de l'éducation** ainsi que par des dispositions réglementaires, notamment le **décret n° 2014-724 du 27 juin 2014, modifié, relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap**.

1. La garantie de l'effectivité du droit à l'éducation au profit des élèves en situation de handicap

En application de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, il appartient au **service public de l'éducation** de veiller « *à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction* ». Est ainsi consacrée l'approche selon laquelle quels que soient les besoins particuliers de l'élève, **c'est à l'école de s'assurer que l'environnement est adapté à sa scolarité**. Toujours aux termes du code de l'éducation, en son article L. 351-1 : « *dans tous les cas et lorsque leurs besoins le justifient, les élèves bénéficient des aides et accompagnements complémentaires nécessaires* », et ce, dès l'âge de trois ans depuis les modifications apportées à l'article L. 131-1 dudit code, par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Il résulte de la combinaison de ce droit et de cette obligation légale une **exigence de moyens mise à la charge de l'État** : l'article L. 112-1 du même code dispose ainsi que « *dans ses domaines de compétence, l'État met en*

place des moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants » en situation de handicap.

L'article L. 351-3 du code de l'éducation définit les conditions dans lesquelles un élève peut bénéficier d'un accompagnement en milieu scolaire de la part d'un ou de plusieurs professionnels spécialisés. Aux termes de l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CADPH), rattachée à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), est chargée de prendre « *les décisions relatives à l'ensemble des droits [d'une] personne, notamment en matière d'attribution de prestations et d'orientation* ». Ces décisions sont prises sur la base de l'avis d'une équipe pluridisciplinaire qui évalue « *les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie [...] et propose un plan personnalisé de compensation du handicap* ».

L'article L. 351-3 du code précité, prévoit **trois cas d'aides distincts** pour l'accompagnement d'un élève en situation de handicap :

– lorsque la CDAPH constate que la scolarisation d'un élève requiert **une aide individuelle**, cette dernière est soit apportée par un AESH, soit confiée à « *une association ou un groupement d'associations ayant conclu une convention avec l'État* » ⁽¹⁾ ;

– lorsque la CDAPH décide d'une **aide mutualisée**, cette fonction est nécessairement confiée à un AESH ⁽²⁾ ;

– lorsque les AESH sont affectés **au sein des unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis)**, ceux-ci peuvent être amenés à apporter leur concours à l'ensemble des élèves de l'unité. À la différence de l'octroi d'une aide individuelle ou mutualisée, l'inscription au sein d'une unité locale d'inclusion scolaire ne requiert pas de décision de la CDAPH.

2. L'évolution du statut d'AESH

Jusqu'à la création du statut d'AESH par l'introduction de l'article L. 917-1 du code de l'éducation, résultant de l'article 124 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, les assistants d'éducation (AED) ou assistants d'éducation auxiliaires de vie scolaire (AVS) ⁽³⁾ assuraient l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Néanmoins, le besoin d'une spécialisation de ces emplois s'est très vite imposé, et dès la loi n° 2003-400

(1) En application de l'article D. 351-16-2 du code de l'éducation, l'aide individuelle est attribuée à un élève nécessitant un accompagnement « *soutenu et continu* » pour une quotité horaire déterminée.

(2) L'article D. 351-16-2 du même code précise alors que cette aide est attribuée lorsqu'un accompagnement soutenu et continu n'est pas requis.

(3) L'appellation d'auxiliaire de vie scolaire (AVS), qui figure dans la circulaire n° 2003-093 du 11 juin 2003 relative à la scolarisation des enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant, a pu désigner des assistants d'éducation se consacrant à l'accompagnement d'élèves en situation de handicap. Il importe de relever qu'elle n'apparaît dans aucune disposition législative ou réglementaire.

du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation⁽¹⁾, est ainsi prévu un recrutement d'AED, spécialement aux fins d'accompagner ces élèves avec la mise en place de durées de contrat spécifiques.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 917-1 du code précité, les AESH sont recrutés pour « *exercer des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves* ». Un accompagnement au cours des activités périscolaires et des temps de restauration peut être également recommandé par la CDAPH.

Aux termes du deuxième alinéa du même article, les AESH peuvent également être recrutés pour assister des étudiants fréquentant un établissement d'enseignement supérieur. De même que pour les élèves relevant de l'enseignement scolaire, l'attribution d'une aide à un étudiant est subordonnée à une décision de la CDAPH.

Le recrutement d'AESH incombe à plusieurs personnes morales : l'État, les établissements d'enseignement publics et les établissements privés sous contrat d'association disposent de cette faculté. Pour cette dernière catégorie d'établissements, le recrutement d'AESH est conditionné à l'accord du directeur académique des services de l'Éducation nationale (Dasen). De plus, le quatrième alinéa de l'article L. 917-1, dans sa rédaction issue de l'article 25 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, prévoit que l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation et les collectivités territoriales peuvent s'associer par voie de convention afin de recruter conjointement les AESH pour la prise en charge du temps périscolaire et de la pause méridienne. La mise à disposition d'AESH auprès de collectivités territoriales par l'Éducation nationale est également possible pour permettre la participation à ces mêmes activités.

Le troisième alinéa du même l'article L. 917-1 dispose que les AESH peuvent exercer leurs fonctions aussi bien dans l'établissement qui les a recrutés que dans une ou plusieurs autres structures pour tenir compte de la variation des besoins de scolarisation d'enfants en situation de handicap au sein de plusieurs établissements d'enseignement. Le même alinéa prévoit également qu'un AESH peut être affecté dans une ou plusieurs écoles primaires ou maternelles, en fonction des besoins appréciés par l'autorité administrative. Dans ce cas de figure, le ou les directeurs d'école concernés peuvent être associés à la procédure de recrutement. En application de l'article 5 du décret du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des AESH les fonctions de ces agents et les établissements dans lesquels ils sont appelés à les exercer figurent dans le contrat qui les lie à l'autorité administrative. En cas d'affectation au sein d'un pôle inclusif d'accompagnement localisé (Pial), l'exercice des fonctions d'AESH peut en principe concerner l'ensemble des établissements appartenant à ce pôle.

(1) Loi ayant créé les articles L. 351-3, L. 916-1 et L. 916-2 du code de l'éducation.

3. Les tentatives de pérennisation du statut

La loi n° 2019-791 pour une école de la confiance a introduit une nouvelle disposition au sixième alinéa de l'article L. 917-1 selon laquelle les AESH « *sont recrutés par contrat d'une durée de trois ans, renouvelable une fois* ». Au terme de six ans d'exercice en qualité d'AESH, le nouveau contrat est conclu pour une durée indéterminée.

Pour limiter les risques de rupture de la collaboration de ces agents au service public de l'éducation, lorsque l'autorité administrative choisit de ne pas renouveler leur premier CDD – dont la durée ne peut excéder trois ans – au terme de celui-ci, ou lorsque cette autorité choisit de ne pas procéder à leur recrutement en CDI après six années d'emploi en CDD, une proposition de loi ⁽¹⁾, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 janvier 2022 et renvoyée au Sénat, avait introduit la possibilité, pour l'État, de proposer à un AESH **la signature d'un CDI au terme de trois années d'exercice dans des conditions fixées par décret**. Elle prévoyait à l'origine que le recrutement des AESH se fasse exclusivement par contrat à durée indéterminée.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi modifie l'article L. 917-1 du code de l'éducation en poursuivant trois objectifs complémentaires afin de lutter contre la précarité qui caractérise actuellement la situation des AESH :

- la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie B ;
- la nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires des agents non titulaires exerçant dans des établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat d'association ;
- une obligation de formation, en alternance, ainsi que la mise en place d'un tutorat pour les fonctionnaires stagiaires.

1. La création d'un corps de fonctionnaires de catégorie B

Afin de favoriser la présence pérenne d'effectifs en nombre suffisant, le 1° du I de l'article 1er (**alinéa 2**) prévoit que les AESH sont classés dans la catégorie B de la fonction publique prévue à l'article L. 411-2 du code général de la fonction publique relatif à l'organisation des corps et cadres d'emplois des fonctionnaires.

(1) Proposition de loi n° 4781 visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation déposée par Mme Michèle Victory et l'ensemble du groupe socialiste et apparenté sur le Bureau de l'Assemblée nationale le mardi 7 décembre 2021.

Cette disposition a pour effet de **prévoir le recrutement des AESH par voie de concours** en application de l'article L. 320-1 du code général de la fonction publique qui dispose que « les fonctionnaires sont recrutés par concours ».

En revanche, **cette mesure n'entraînerait pas l'obligation pour les AESH déjà en poste de présenter un tel concours**, dès lors que l'article L. 326-1 du code général de la fonction publique prévoit la possibilité de recruter les fonctionnaires sans concours « *lors de la constitution initiale d'un corps, cadre d'emplois ou emploi* ».

Le niveau de qualification exigé pour un fonctionnaire de catégorie B – d'un baccalauréat ou d'un diplôme équivalent, mais rendant possible de substituer une expérience professionnelle au diplôme requis – **correspond strictement au niveau de qualification aujourd'hui exigé pour accéder à la profession d'AESH** fixé par le décret du 27 juin 2014 précité, qui précise que les AESH sont 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, élèves ou étudiants en situation de handicap ; justifiant d'un titre ou diplôme classé au moins au niveau IV (soit baccalauréat), ou d'une qualification reconnue au moins équivalente.

2. L'intégration des agents non titulaires en qualité de fonctionnaires stagiaires

Le 2° de l'article 1^{er} (alinéas 3 et 4) prévoit des **dispositions spécifiques d'intégration pour les personnels déjà en poste**. Ainsi, les agents non titulaires exerçant dans des établissements d'enseignements publics ou privés sous contrat d'association seraient nommés fonctionnaires stagiaires.

Le texte assortit néanmoins cette intégration dans le corps des fonctionnaires stagiaires de **deux conditions** :

– la première est relative à l'**ancienneté** en qualité de contractuel. Les AESH pouvant bénéficier de cette intégration automatique doivent être en fonction au 1^{er} septembre 2022 pour pouvoir en bénéficier ;

– la seconde condition est relative aux **exigences en termes de nationalité**, dans le respect des conditions légales, prévues par le chapitre I^{er}, du titre II du livre III relatif au recrutement des fonctionnaires du code général de la fonction publique. Les AESH concernés doivent ainsi être ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Ces personnels **effectueraient un stage d'un an**, conformément aux dispositions de l'article L. 327-1 du code général de la fonction publique qui prévoit que « *les personnes recrutées au sein de la fonction publique à la suite de l'une des procédures de recrutement [...] accomplissent une période probatoire dénommée stage* ».

3. La mise en place d'une formation en alternance

La possibilité de bénéficier d'une formation pendant la période de stage est d'ores et déjà prévue par l'article L. 327-1 du code général de la fonction publique, précité. Cet article prévoit en effet, que la période de stage comprend « *le cas échéant, une période de formation lorsque le statut particulier du corps le prévoit* ».

Les dernières phrases du 2° de l'article 1^{er} insistent sur la nécessité pour l'État de faire bénéficier les fonctionnaires stagiaires – déjà en poste ou étant recrutés à l'avenir – de formations dispensées par un établissement d'enseignement supérieur, afin que les AESH puissent acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leur métier. Le texte précise que cette formation alternerait des périodes de mise en situation professionnelle dans un établissement scolaire et des périodes de formation au sein de l'établissement d'enseignement supérieur avec la mise en place d'un système de tutorat. Elle pourrait être adaptée pour tenir compte du parcours antérieur de l'AESH.

Il s'agit de donner aux AESH l'ensemble des éléments de formation qui leur font aujourd'hui défaut et qui leur permettraient d'appréhender dans de bonnes conditions l'intégralité de leurs missions potentielles (accompagnement dans les actes de la vie quotidienne, le déroulement des activités d'apprentissage ou la conduite de la vie sociale et relationnelle), pour différents handicaps ou différents degrés scolaires.

III. LA POSITION DE LA RAPPORTEURE

La rapporteure, après avoir mené plusieurs auditions et consulté un grand nombre d'acteurs, a souhaité apporter, par amendements en commission, plusieurs précisions au dispositif proposé pour tenir compte des remarques entendues et questions soulevées.

Il s'agit, en premier lieu, de garantir que les AESH aujourd'hui en poste qui ne remplissent pas les conditions requises pour accéder à un corps de la fonction publique fixées par les articles L. 321-1 à L. 321-3 du code général de la fonction publique, notamment les conditions de nationalité ⁽¹⁾, puissent se voir proposer un contrat à durée indéterminée, dans les mêmes conditions de temps de travail et de rémunération que ceux qui rejoindront le corps de la fonction publique nouvellement créé. Cette précision fait l'objet d'un amendement à l'article 1^{er}.

Il s'agit, par ailleurs, de garantir que la titularisation dans la fonction publique ne s'accompagne pas d'une affectation dans un établissement ou un territoire trop éloigné du lieu de vie de l'AESH, telle qu'elle est normalement

(1) Ces articles disposent, notamment, que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il n'est ressortissant : d'un État membre de l'Union européenne ; d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; de la principauté d'Andorre ; d'un État pour lequel un accord ou une convention signé par la France.

possible en raison des obligations de mutation décidées par l'autorité compétente pour tenir compte des besoins du service. À cet égard, la rapporteure propose d'indiquer que le recrutement des AESH sera opéré par des concours organisés au niveau de chaque académie et que les lauréats seront affectés au sein d'un des départements de l'académie dans laquelle ils se seront présentés. Ceci reprend le mécanisme retenu pour le concours de recrutement de professeur des écoles et garantit une proximité entre le lieu de résidence et le lieu d'exercice. Un amendement de la rapporteure à l'article 1^{er} le prévoit et indique que des précisions devront être apportées par voie réglementaire.

Enfin, il s'agit de rendre plus explicite la volonté de la rapporteure de prévoir que, pour ces accompagnants, une durée de présence effective auprès d'un ou de plusieurs élèves accompagnés de vingt-quatre heures par semaine doit être considérée comme équivalent à un temps plein de trente-cinq heures – et rémunérée comme tel – pour tenir compte des missions complémentaires indissociables de l'accompagnement réalisées en dehors des heures de présence en classe : préparation, échanges avec les familles, réunions avec les équipes pédagogiques, etc. Deux amendements vont en ce sens :

– le premier, à l'article 1^{er}, prévoit que les dispositions statutaires fixant les obligations de service pour le corps des AESH pourront définir une durée de travail effectif différente de trente-cinq heures (comme c'est le cas pour les personnels enseignants et de la recherche), en modifiant l'article L. 611-1 du code général de la fonction publique ;

– le second, de repli, prévoit la création d'un article 1^{er} *bis* indiquant que le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les heures de travail effectuées par les AESH en dehors du temps de présence auprès d'un élève mais non détachables de l'accompagnement de celui-ci, ce rapport devant faire état des voies et moyens de nature à assurer la prise en compte effective de ces heures dans la rémunération des AESH.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté quatre amendements identiques de rédaction globale de cet article, présentés par Mme Rilhac (RE) et plusieurs de ses collègues, Mme Bannier (Dem) et plusieurs de ses collègues, Mme Périgault (LR) et plusieurs de ses collègues et Mme Carrel et les membres du groupe Horizons et apparentés, ayant reçu l'avis défavorable de la rapporteure, celle-ci considérant que leur adoption aurait pour effet de vider la proposition de loi de sa substance.

Ces amendements réécrivent l'article 1^{er} pour supprimer l'ensemble de ses dispositions relatives à la constitution d'un corps de la fonction publique pour les AESH. Ils prévoient qu'un décret définit les conditions dans lesquelles, lorsque l'État conclut un nouveau contrat avec un AESH en poste depuis trois à six ans, ce contrat peut être à durée indéterminée (cette possibilité n'étant aujourd'hui ouverte

que pour le troisième contrat conclu, après deux contrats à durée déterminée de trois ans, soit après six années d'exercice). Cette disposition reprend celle qui avait été adoptée lors de l'examen à l'Assemblée nationale, en janvier 2022, de la proposition de loi visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation ⁽¹⁾.

*

Article 1^{er} bis (nouveau)

Rapport sur l'évaluation des missions exercées par les AESH

Introduit par la commission

La Commission a adopté un amendement de M. Bataillon (RE) et plusieurs de ses collègues, créant un article additionnel 1^{er} bis prévoyant que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'ensemble des missions exercées par les AESH et la possibilité d'étendre leurs activités afin de les recruter à temps complet. Cet amendement a reçu un avis défavorable de la rapporteure, celle-ci estimant qu'une possible extension des missions des AESH aurait pour effet de dénaturer leur fonction.

L'article 1^{er} bis précise, par ailleurs, que le rapport devra évaluer la répartition des rôles entre les coordonnateurs départementaux des AESH, les coordonnateurs des PIAL et les AESH référents. Il devra, enfin, émettre des recommandations visant à améliorer les conditions de travail des AESH.

*

Article 2

Gage

Adopté sans modification

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi.

Le présent article prévoit que les charges résultant, pour l'État, de l'application de la loi sont compensées par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs ainsi que par la majoration du taux forfaitaire mentionné à l'article 200 A du code général des impôts (prélèvement forfaitaire unique – PFU), de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

(1) Proposition de loi n° 4781 (XV^e législature) visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation déposée par Mme Michèle Victory et l'ensemble du groupe socialiste et apparenté sur le Bureau de l'Assemblée nationale le mardi 7 décembre 2021

Il prévoit également que les charges pour les collectivités territoriales sont compensées par une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, corrélativement pour l'État, par une majoration du taux application au PFU.

Enfin, l'augmentation de la DGF pour les collectivités territoriales est compensée, pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs et par la majoration des trois impositions précitées (PFU, IS, IFI).

La commission a adopté cet article sans modification.

*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 16 novembre 2022 ⁽¹⁾, la commission procède à l'examen de la proposition visant à créer un corps de fonctionnaires pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap (n° 326) (Mme Nadège Abomangoli).

Mme la présidente Isabelle Rauch. Notre ordre du jour appelle l'examen de deux propositions de loi qui seront inscrites à l'ordre du jour de la niche du groupe LFI le 24 novembre. Dans les deux cas, la première signataire est aussi la rapporteure. Il s'agit : de la proposition de loi visant à créer un corps de fonctionnaire pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap, dont Mme Nadège Abomangoli est la rapporteure ; et de la proposition de loi visant à mettre fin à la concentration dans les médias et l'industrie culturelle, dont Mme Clémentine Autain est la rapporteure.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Dans un souci de justice sociale, nous vous proposons de créer un corps de fonctionnaires pour les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) tout en renforçant l'inclusion afin de faire du droit à l'éducation un droit universel et de rendre l'école accessible à tous les élèves.

Les professionnels de la communauté éducative sont unanimes : sans les AESH, les élèves en situation de handicap ne peuvent pas être scolarisés dans de bonnes conditions. Encore faut-il que ces AESH soient formés pour appréhender la multiplicité des handicaps et les spécificités propres à chaque degré d'enseignement afin de proposer aux élèves le parcours pédagogique le plus adapté.

La création d'un corps de fonctionnaires permettra de sortir ces professionnels de la précarité. Ces accompagnants, des femmes pour 92 % d'entre eux, exercent des missions essentielles, mais souffrent d'un manque de reconnaissance que traduit un salaire mensuel de seulement 800 euros en moyenne. Nous souhaitons rendre sa dignité à ce métier en valorisant les compétences que les AESH ont développées afin de leur permettre de construire un parcours professionnel de qualité et émancipateur.

Dix-sept années se sont écoulées depuis la promulgation de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Pourtant, les parents d'enfants en situation de handicap sont encore trop nombreux à témoigner des difficultés qu'ils rencontrent pour scolariser leur enfant du fait d'un manque d'AESH. Les rapports de la Défenseure des droits et de la médiatrice de l'Éducation nationale et de

(1) <https://assnat.fr/8dUZyV>

l'enseignement supérieur sont accablants : dans 20 % des cas, ils sont saisis pour cette raison.

Le Gouvernement prend tellement ce sujet à cœur qu'il n'a pas jugé bon de se doter des outils qui lui auraient permis d'analyser objectivement et en toute transparence la situation. Pas moins de 44 % des personnels de direction des établissements interrogés par l'Unsa déclarent qu'il leur manque au moins un AESH. Le Gouvernement s'est précipité pour annoncer la création de 4 000 nouveaux postes à la rentrée mais le problème reste entier car rien ne dit que ces postes seront pourvus. La Défenseure des droits l'a souligné : les difficultés de recrutement découlent du manque d'attractivité de ce métier.

En effet, les AESH remplissent tous les critères de la précarité au travail. Leur rémunération est ridiculement faible, de l'ordre de 800 euros par mois, car seules leurs heures de présence en classe sont prises en compte, au mépris du temps passé à préparer l'accompagnement ou à échanger avec les familles et les enseignants. Depuis la réforme des pôles inclusifs d'accompagnement localisé (Pial), qui servent davantage à gérer la pénurie qu'à améliorer l'accompagnement des enfants ou les conditions de travail des AESH, ces derniers accompagnent de plus en plus d'enfants, jusqu'à dix par semaine. Du fait de la mutualisation des besoins au sein des Pial, les AESH enchaînent les déplacements entre différents établissements, ce qui augmente leurs frais. Les formations qu'ils reçoivent ne suffisent pas pour leur permettre d'accompagner au mieux les élèves dont les handicaps et les niveaux scolaires peuvent être très différents. Ils sont réduits à se former par leurs propres moyens.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de refondre le statut des AESH, tant au niveau du recrutement, de la formation, de la rémunération que du temps de travail puisque nous souhaitons leur offrir un emploi rémunéré à temps complet pour 24 heures de travail effectif. La création d'un corps de fonctionnaires présente de nombreux avantages. Lui seul permettra de garantir une présence pérenne d'effectifs, à même de répondre au nombre croissant des notifications des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et aux besoins des élèves. En facilitant l'accès à la formation initiale et continue, ce nouveau statut offrira aux AESH les moyens de renforcer leurs compétences. Il leur assurera également une rémunération digne de leur travail, en prenant en compte les heures de préparation et les échanges nécessaires au suivi pédagogique de l'enfant. Leurs compétences ainsi reconnues, les AESH pourront développer un projet professionnel émancipateur et se servir des passerelles qui existent au sein de l'Éducation nationale pour exercer d'autres métiers.

Certains considèrent que la transformation des contrats de travail en CDI, la revalorisation de la rémunération des AESH de 10 % ou le bénéfice des primes REP et REP+ (réseau d'éducation prioritaire et réseau d'éducation prioritaire renforcé) seraient des mesures amplement suffisantes. Soyons sérieux ! Leurs primes REP, dont le calcul dépend du nombre d'heures travaillées, sont très inférieures à celles que perçoivent leurs collègues au sein de l'Éducation nationale

et la revalorisation de 10 % suit celle qui a été appliquée aux enseignants. C'est mieux que rien mais cela ne permettra pas de résoudre les problèmes. Enfin, la généralisation du CDI n'offrira pas davantage de formations, ne valorisera pas les compétences, n'augmentera pas le salaire et ne rémunérera pas le travail invisible. Le Gouvernement en est sans doute conscient puisque seuls 17 % des AESH sont en CDI. S'il s'agissait là de la recette miracle pour rendre ce métier attractif, nous le saurions.

Par ailleurs, il semblerait que l'on envisage de porter le temps de travail des AESH à 35 heures en demandant aux collectivités de les recruter lors des temps périscolaires. Ne confondons pas temps de travail rémunéré et temps de travail réel ! Surtout, ce n'est pas le même métier et les AESH ne sont pas les couteaux suisses de l'Éducation nationale, sans parler du risque d'épuisement professionnel. Plutôt que de reconnaître les spécificités et la valeur du métier d'AESH en leur accordant un statut, vous usez d'un stratagème qui fera perdre tout son sens à leur métier et multipliera leurs missions. Nous sommes bien loin de l'école inclusive à laquelle nous aspirons.

Nous devons agir pour valoriser les AESH et reconnaître leur rôle indispensable à l'école inclusive. La création d'un corps d'AESH serait une première étape, qui ne nous exonérera pas de revoir, ensuite, l'implication des autres personnels de l'Éducation nationale, les formations, l'accessibilité des locaux et des supports d'enseignement.

Soyons à la hauteur de la promesse d'égalité de la loi de 2005 et de l'école républicaine.

Mme la présidente Isabelle Rauch. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Cécile Rilhac (RE). Madame la rapporteure, les objectifs que vous poursuivez sont légitimes, qu'il s'agisse de stabiliser la carrière professionnelle des AESH, d'augmenter leur rémunération ou de renforcer leur formation. Au passage, je salue la qualité des auditions que vous avez menées. Depuis 2017, de nombreuses mesures ont été prises pour revaloriser ce métier et reconnaître la place essentielle des AESH au sein de la communauté éducative. Nous avons ainsi remplacé le contrat d'insertion d'un an renouvelable une fois en un CDD de trois ans renouvelable une fois et automatiquement transformé en CDI à l'issue du renouvellement. Leur salaire a été augmenté et couvre quarante et une semaines de travail devant les élèves au lieu des trente-six précédemment prévues, pour reconnaître le temps dit invisible consacré à la préparation et aux réunions. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de revaloriser les salaires de 10 % dès septembre 2023. C'est vrai, beaucoup reste à faire mais votre proposition de loi suscite quelques réserves dans notre groupe.

Tout d'abord, les AESH seraient recrutés au niveau bac ou bac + 2 et deviendraient des fonctionnaires de catégorie B. Non seulement les candidats

devraient être de nationalité française mais ceux qui n'ont pas obtenu le baccalauréat seraient évincés. Le dispositif actuel est plus souple en ce qu'il permet de recruter des AESH sans le bac, dès lors qu'ils ont obtenu un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne ou peuvent se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins neuf mois dans le secteur de l'accompagnement des personnes en situation de handicap. Il est paradoxal de déplorer le manque d'AESH tout en prévoyant de restreindre les conditions d'accès à la profession.

De surcroît, la CFDT et la Défenseure des droits l'ont rappelé lors de leur audition, le code général de la fonction publique prévoit que les services à temps incomplet ne peuvent être assurés que par des agents contractuels. Or l'exercice des fonctions d'AESH, lié aux notifications délivrées par les MDPH pour les enfants en situation de handicap, intervient sur un temps de service qui, bien souvent, ne peut pas être assimilé à un temps plein travaillé. Comment comptez-vous porter le temps de travail des AESH de 24 à 35 heures hebdomadaires sans rompre l'égalité avec les fonctionnaires de même catégorie qui travaillent 35 heures par semaine ou 1 607 heures par an ? Leur confierez-vous des missions supplémentaires, des heures d'accompagnement durant les congés scolaires ou la charge du temps périscolaire ?

Enfin, votre proposition de former tous les AESH en poste, quelles que soient leur qualification ou leur ancienneté, pour leur permettre d'être titularisés, fait peser le risque d'interrompre le service public d'une école inclusive l'année suivant l'adoption définitive de ce texte. Comment les enfants en situation de handicap poursuivront-ils leur scolarité durant cette année de transition ?

Pour toutes ces raisons, notre groupe ne votera pas votre proposition de loi. Il défendra cependant un amendement de réécriture de l'article 1^{er} pour permettre aux AESH d'obtenir un CDI après avoir exercé ce métier durant trois ans. Cette disposition avait été adoptée à l'unanimité lors de l'examen de la proposition de loi de Mme Michèle Victory, en janvier 2022.

Mme Sophie Blanc (RN). Ce sont 130 000 AESH qui, pour un salaire de misère, accompagnent 430 000 enfants porteurs d'un handicap dans les écoles, les collèges et les lycées. Cruelle ironie du sort, ce sont les employés les plus fragiles du ministère de l'Éducation nationale qui se retrouvent à accompagner les plus fragiles des enfants. La très grande majorité d'entre eux, près de 97 %, ont signé un contrat de 24 heures de travail hebdomadaires et perçoivent une rémunération inférieure au seuil de pauvreté, qui est fixé à 1 102 euros par mois. Le travail invisible qu'ils effectuent pour préparer leur mission n'est pas pris en compte et leur service de 24 heures ne suffit pas pour couvrir le besoin d'accompagnement d'un élève handicapé durant une semaine complète.

Même si chaque élève porteur d'un handicap n'a pas besoin d'un accompagnant à plein temps, le compte n'y est pas et notre pays laisse chaque jour de côté certains enfants. Les parents, notamment les mères, doivent sacrifier carrière et revenus pour s'occuper de leur enfant qui ne peut être scolarisé. C'est la double peine. La répartition de ces auxiliaires vitaux dans les différentes académies obéit à

des critères incompréhensibles pour les parents. Il n'est pas rare que des familles, à la suite d'un déménagement, soient amenées à déposer le même dossier dans plusieurs académies et reçoivent des réponses différentes. Les difficultés de recrutement tiennent à la faiblesse des rémunérations, à l'ambiguïté d'un statut qui ne permet pas d'accompagner les élèves en dehors des heures de classe, à l'obligation d'enchaîner deux CDD de trois ans avant de pouvoir bénéficier d'un CDI.

Le ministre de l'Éducation nationale a annoncé que 4 000 AESH seraient engagés en 2023. C'est une bonne nouvelle mais si le recrutement diffère d'un département à l'autre, les inégalités se creuseront encore davantage. Sous-payés, sous-formés, sous-reconnus, ces nouveaux « intermittents du handicap » ne trouvent à ce métier ni intérêt ni reconnaissance et ne gagnent même pas de quoi vivre décemment.

Vous proposez de créer un corps de fonctionnaires. Même si l'État est un mauvais employeur pour ces contractuels, nous ne souhaitons pas charger encore davantage la barque en augmentant le nombre de fonctionnaires à qui il ne serait même pas attribué de fonctions régaliennes. Notre réponse est plus simple et réaliste : considérer les AESH comme des agents auxiliaires contractuels de l'État, valoriser leur métier, leur reconnaître un statut, les rémunérer sur la base de 1 607 heures annuelles, prévoir une formation initiale dès la première année et renforcer la formation continue. Il conviendrait également d'augmenter le nombre de places dans les instituts médico-éducatifs (IME) et les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (Itep) car l'accompagnement par un AESH ne suffit pas à certains enfants. Enfin, les notifications des MDPH devaient être mieux régulées dans le département.

Il est urgent d'agir pour éviter le décrochage scolaire de ces enfants, limiter les retards dans l'apprentissage et, surtout, garantir l'accès de tous les élèves à l'éducation.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). La consultation du portail de la fonction publique nous indique que les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics sont occupés par des fonctionnaires qui peuvent ainsi exercer leurs missions dans le respect des principes démocratiques du service public : impartialité, neutralité, probité, égalité de traitement des citoyens. La fonctionnarisation est un ciment juridique à l'épreuve du temps et protège les citoyens ainsi que les agents contre l'arbitraire d'un pouvoir politique qui pourrait instrumentaliser l'administration à des fins partisans ou privées.

Les AESH occupent-elles un emploi civil permanent de l'État ? Je me permets d'user du féminin au regard de la proportion écrasante de femmes qui exercent ce métier. Puisque les AESH sont employées par l'Éducation nationale, nous pouvons considérer qu'elles exercent dans un service public d'État.

Remplissent-elles une mission nécessaire ? Quiconque a enseigné dans une classe du premier ou du second degré sait combien leur présence est précieuse et leur absence préjudiciable à un enseignement de qualité. Mme la rapporteure a rappelé que, depuis la loi de 2005, le nombre d'élèves accueillis en milieu ordinaire est passé de 100 000 à près de 430 000 en 2022.

Leur mission est-elle pérenne ? La nécessité, pour certains élèves, de bénéficier d'une assistance particulière a été reconnue en 1983. Il y aura bientôt quarante ans que cette mission de service public est exercée sous différentes formes par 130 000 AESH, sans pour autant couvrir tous les besoins de prise en charge.

Leur mission exige-t-elle des compétences spécifiques ? L'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose que le service public de l'éducation veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction, ce qui impose d'accompagner les élèves quels que soient leur handicap ou leur niveau de scolarité. Les AESH doivent donc recevoir une formation initiale de qualité et bénéficier d'une formation continue tout au long de leur carrière pour répondre aux besoins des élèves.

Les AESH exercent donc un emploi de service public nécessaire, pérenne et qualifié. Il doit s'accomplir dans un cadre qui en fixe le contenu, les obligations et les droits. Le temps de travail et la rémunération doivent correspondre à la mission. Ce cadre existe : c'est celui de la fonction publique d'État. Ce ne sera pas la première fois qu'un nouveau corps est créé pour répondre à de nouveaux besoins. Les AESH croient en leur mission et aiment leur métier. Elles demandent la reconnaissance à laquelle elles ont droit. Les sortir de la précarité, leur offrir un statut protecteur, les intégrer aux équipes éducatives ne serait que justice.

L'éducation est obligatoire en France et certains enfants ont besoin d'un accompagnement spécifique. Ne nous privons pas de cette proposition de loi dont l'adoption permettrait de garantir la présence durable d'un personnel qualifié.

Mme Isabelle Périgault (LR). Nous pouvons nous réjouir de parler d'inclusion aujourd'hui, à condition de considérer qu'elle ne consiste pas à prendre en charge, coûte que coûte, les personnes qui souffrent d'un handicap, dans des infrastructures inadaptées, sans tenir compte de leurs besoins ni de ceux qui les entourent. C'est l'erreur que nous commettons trop souvent.

Les AESH connaissent tous les maux : statut précaire, absence de reconnaissance, aucune appartenance à un collectif, missions mal définies et détournées, contrats mal conçus, salaires insuffisants. Nous devons transformer le système d'enseignement pour abandonner notre approche trop individuelle de la prise en charge au profit d'une appréhension globale. Les infrastructures adaptées et accessibles manquent, les enseignants ne reçoivent aucune formation spécialisée, les programmes sont inadaptés, les salles de classe ne sont pas conçues pour recevoir des enfants en situation de handicap. Les établissements scolaires finissent par s'en remettre entièrement aux AESH, ce qui brouille leur mission. Leur présence est

devenue un préalable, voire une condition, à la scolarisation des enfants souffrant d'un handicap. Or le manque d'AESH ne saurait excuser le défaut d'inclusion. Il conviendrait de mieux former les enseignants et de leur permettre de s'appuyer sur d'autres professionnels, comme les éducateurs spécialisés, les psychologues ou les médecins. Les AESH ne doivent pas servir à combler les carences institutionnelles.

Pour autant, nous ne sommes pas favorables à la création d'un corps de fonctionnaires des AESH. Leur statut peut être amélioré sans qu'il soit nécessaire de les rattacher à une fonction publique complexe, ce qui compliquerait leur recrutement. Le manque d'effectifs est tel qu'il faut conserver aux établissements leur liberté de recrutement.

En revanche, nous vous proposons de transformer leur CDD en CDI dès le premier contrat de trois ans car cette durée suffit amplement pour évaluer les compétences de l'agent, qui se verrait ainsi conforter dans son emploi plus rapidement. Nous devrions également revoir les conditions d'emploi.

Le temps de travail des AESH dépasse rarement 24 heures par semaine car seules sont prises en compte les heures passées en milieu scolaire. Cette durée représente 60 % d'un temps plein et la rémunération avoisine les 800 euros par mois, ce qui est inadmissible. Afin d'augmenter la rémunération, il faut comptabiliser le temps passé en dehors des heures de classe à préparer l'accompagnement et proposer aux AESH des contrats assimilés à des temps pleins.

Il faudra enfin renforcer la formation continue, en dehors des heures consacrées à l'accompagnement afin de mieux fédérer les différents métiers autour de l'enfant souffrant d'un handicap. Des formations communes permettraient de décloisonner les rôles et encourageraient les échanges entre les professionnels. Les AESH souffrent de ne pas être intégrées à l'équipe éducative. Nous devons faire preuve de pédagogie pour mieux faire connaître leurs missions. C'est en valorisant leur rôle au quotidien que l'inclusion des enfants souffrant d'un handicap deviendra normale. C'est ensemble que nous devons défendre un véritable projet de réhabilitation et de reconnaissance des AESH. Notre groupe votera contre cette proposition de loi mais se tiendra aux côtés des AESH pour mener les combats qui les attendent.

Mme Géraldine Bannier (Dem). Véritable clé de voûte de l'école inclusive, les AESH sont soumis à des conditions de travail difficiles : lieux de travail multiples et éloignés les uns des autres, diversité des accompagnements, structures inadaptées. De surcroît, les AESH travaillent rarement à temps complet, ce qui, couplé à une faible rémunération horaire, ne leur assure que de trop modestes revenus mensuels.

Pour autant, votre proposition de créer un corps de fonctionnaires de catégorie B ne permettra pas de répondre aux attentes des AESH ni à celles des enfants en situation de handicap. Vous écarteriez de cette profession ceux qui n'ont pas le baccalauréat ou ne sont pas des citoyens de l'Union européenne, soit 20 %

des AESH environ. En revanche, les lauréats du concours seraient titularisés pour occuper un poste à temps complet sans qu'aucune réflexion n'ait été engagée autour des missions complémentaires, de la prise en charge du périscolaire ou de la formation des accompagnants.

Beaucoup reste à faire mais des progrès ont été réalisés depuis 2017. Les accompagnants engagés en contrat aidé – les fameux auxiliaires de vie scolaires (AVS) – sont devenus des agents contractuels de la fonction publique. Depuis la rentrée 2020, des AESH référents les aident en leur prodiguant des conseils personnalisés et en leur fournissant des outils méthodologiques. Leur statut se construit progressivement. Le Grenelle de l'éducation a créé une grille indiciaire. Pas moins de 150 millions d'euros ont été consacrés à la revalorisation des salaires, ce qui a permis une augmentation d'environ 1 080 euros par personne et par an. À la rentrée 2023, les AESH bénéficieront des primes REP et REP + et le projet de loi de finances pour 2023 a prévu d'augmenter leur rémunération de 10 %. Près de 40 000 accompagnants supplémentaires ont été recrutés depuis 2017. Du fait de cette hausse de 42 %, ils sont à présent 132 000. À la rentrée 2022, 4 000 postes ont été créés et autant d'AESH seront recrutés à la rentrée 2023. Le budget consacré aux AESH s'établit à 2,3 milliards d'euros. Des travaux sont en cours pour améliorer leurs conditions de vie et de travail. La proposition de loi de Mme Michèle Victory, qui visait à proposer un contrat à durée indéterminée aux AESH à l'issue de leur premier contrat de trois ans, avait été adoptée à l'unanimité le 20 janvier 2022. Nous proposerons un amendement pour réintroduire cette mesure et nous conditionnerons notre vote à son adoption. De son côté, le Gouvernement profitera de la conférence nationale du handicap, qui se tiendra au printemps 2023, pour engager une réflexion autour des mesures susceptibles d'améliorer les conditions de travail des AESH, en particulier par l'établissement de contrats à temps plein. Notre groupe y sera attentif.

Mme Fatiha Keloua Hachi (SOC). Notre groupe se réjouit de pouvoir à nouveau discuter du statut des accompagnantes d'enfants en situation de handicap au sein de cette commission. C'est à dessein que je parle d'accompagnantes et non d'accompagnants car cette profession compte 92 % de femmes, rémunérées en moyenne 760 euros par mois, ce qui est bien en dessous du seuil de pauvreté. Seules 2 % d'entre elles travaillent 35 heures par semaine, ce qui leur permet d'atteindre le Smic. Le constat ne varie pas depuis de longues années : mauvaises conditions de travail, statut précaire, temps partiel subi, formation lacunaire, enchaînement des postes dans plusieurs établissements, intégration insuffisante dans l'équipe éducative. Il est urgent d'agir pour reconnaître ce métier et renforcer son attractivité. Les postes vacants se multiplient. En Seine-Saint-Denis, il manquait 1 000 AESH à la rentrée. Je vous laisse imaginer le nombre d'enfants en situation de handicap qui n'ont pas pu être accompagnés correctement dans l'école publique.

Sous la précédente législature, les députés socialistes Michèle Victory et Christophe Bouillon avaient porté haut et fort le combat pour améliorer les conditions de travail des AESH et des assistants d'éducation, que l'on ne doit pas oublier non plus. Michèle Victory proposait d'engager les accompagnantes en

contrat à durée indéterminée pour mettre fin à la précarité des CDD et de prendre en compte le temps consacré à préparer l'accompagnement. La majorité avait rabaissé l'ambition de ce texte en ne retenant que la possibilité de proposer un CDI au bout de trois ans. C'était tout de même une avancée et nous gardons l'espoir que la navette parlementaire se poursuive. Mme la rapporteure l'a rappelé, seules 17 % des AESH étaient titulaires d'un CDI en 2021, ce qui signifie que 83 % d'entre elles travaillaient en CDD. Notre objectif n'a pas changé : les AESH doivent être engagées en CDI et un coefficient de pondération doit être appliqué aux heures d'accompagnement en classe. Le travail des AESH ne se résume pas à aux heures de présence : elles doivent préparer leur journée, échanger avec l'entourage de l'enfant, apprendre à appréhender ce handicap.

L'adoption de cette proposition de loi, que notre groupe a signée, représenterait une grande avancée pour ces femmes que nous avons trop longtemps fait attendre.

Mme Agnès Carel (HOR). La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 a affirmé le droit pour chacun à une scolarisation en milieu ordinaire, au plus près de son domicile, à un parcours scolaire continu et adapté. Dix-sept ans après cette loi, plus de 400 000 enfants en situation de handicap sont scolarisés. Beaucoup le sont avec l'aide des AESH, qui étaient 125 000 en 2021 et 4 000 de plus depuis la rentrée de 2022, soit une hausse de 35 % en cinq ans. Ces AESH sont des personnels chargés de l'aide humaine. Ils ont pour mission de favoriser l'autonomie de l'élève en situation de handicap, qu'ils interviennent au titre de l'aide humaine individuelle, de l'aide humaine mutualisée ou de l'accompagnement collectif. Ils participent à l'instauration d'une école pleinement inclusive respectueuse de l'égalité des chances, qui offre à chaque élève, de la maternelle au lycée, une scolarité adaptée à ses besoins.

Les AESH sont des personnels sous contrat de droit public, recrutés pour leur qualification professionnelle. Leur salaire moyen s'élève à 800 euros par mois, en moyenne, pour 24 heures par semaine mais le point d'indice a été revalorisé en juillet 2022. Pour un temps complet, la rémunération varie de 1 520 euros brut par mois au premier échelon à 1 700 euros brut au huitième échelon. Ces deux dernières années, 150 millions d'euros ont été mobilisés pour améliorer la rémunération des AESH. À la suite des différentes revalorisations indiciaires, les AESH ont gagné environ 1 083 euros brut de plus par an, auxquels s'ajoutent 280 euros au titre de la protection sociale complémentaire et de l'indemnité inflation, en 2022.

De surcroît, les derniers gouvernements ont pris des mesures pour améliorer les compétences des AESH et revaloriser leur métier. La formation continue a été renforcée. La grille de rémunération a été étendue à onze échelons pour trente ans de carrière et l'avancement, automatisé. Des AESH référents expérimentés ont été désignés pour leur apporter leur soutien. La participation de l'employeur au financement de leur mutuelle ou la rénovation du cadre de gestion pour sécuriser leur parcours par un CDD de trois ans dès le recrutement sont autant d'avancées. La

clarification des modalités de décompte du temps de travail pour reconnaître l'ensemble des activités, l'allongement du temps de travail de référence de trente-neuf à quarante et une semaines témoignent de la volonté du Gouvernement d'améliorer les conditions de travail des AESH et de valoriser enfin ce métier.

Il faudra cependant prendre des mesures pour renforcer l'attractivité, la reconnaissance et la pérennité de la profession. La Défenseure des droits, que l'Assemblée nationale a entendue à la suite de la publication de son rapport relatif à l'inclusion des élèves en situation de handicap, déplore la précarité du statut des AESH, leur nombre insuffisant pour répondre aux nombreuses notifications des MDPH et le défaut d'intégration dans la communauté éducative. Le chantier des réformes n'est pas achevé.

Cette proposition de loi, si elle a le mérite de poser les bonnes questions, n'y apporte pas de réponses satisfaisantes, qu'il s'agisse de la titularisation à temps complet à 35 heures pour 24 heures travaillées, sans missions complémentaires pleinement définies, de la rigidification des modalités de recrutement ou du coût global. Notre groupe ne la votera pas telle qu'elle est présentée mais défendra un amendement, avec les groupes Les Républicains, Démocrate et Renaissance, pour offrir un CDI de droit public après un CDD de trois ans, afin de sortir cette profession de la précarité. Cette mesure s'ajoutera à la revalorisation salariale de 10 % prévue dans le projet de loi de finances pour 2023 ainsi qu'à l'octroi du bénéfice des primes REP et REP +.

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). Notre groupe soutiendra cette proposition de loi. Dimanche prochain, nous fêterons l'anniversaire de la signature de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il y a trente-trois ans, la France s'engageait, en la ratifiant, à reconnaître que les enfants mentalement ou physiquement handicapés devaient mener une vie pleine et décente, dans des conditions garantissant leur dignité, favorisant leur autonomie et facilitant leur participation active à la vie de la collectivité. Cette participation comprend toujours l'accès à l'éducation.

Depuis mon arrivée à l'Assemblée nationale, je ne cesse de mener ce combat et je regrette que les crédits de l'Éducation nationale n'aient pas été examinés en séance publique car nous aurions pu débattre démocratiquement du statut des AESH et de l'inclusion scolaire. Je ne cesserai, avec mes collègues de la NUPES, de marteler qu'il y a urgence à titulariser les AESH en temps complet, à leur proposer un salaire digne de ce nom, à leur offrir une véritable formation, initiale et continue, pour qu'elles puissent jouer ce rôle essentiel auprès de l'enfant qu'elles accompagnent, au sein de l'équipe éducative. L'accueil de l'enfant doit être global mais rien ne sera possible tant que les AESH vivront dans la précarité, seront sous-payés et pas reconnus. Cette proposition prévoit un préalable indispensable pour que tout enfant puisse se rendre à l'école, pratiquer des activités, participer aux voyages scolaires, quelle que soit sa condition physique ou mentale. Ce n'est qu'à cette condition que la France pourra respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et ses engagements.

Hélas, les députés de la majorité relative ne veulent pas voter ce texte. Que répondront-ils, de retour dans leur circonscription, à leurs concitoyens qui ne comprendront pas pourquoi leur enfant ne peut pas se rendre à l'école ? Non contents de provoquer des situations injustes, vous creusez les inégalités entre ceux qui pourront financer les services d'un accompagnant particulier et les autres, entre les collectivités qui pourront rémunérer les 35 heures d'un AESH et les autres. Combien de temps devons-nous encore tolérer ce système bancal, injuste, inégalitaire et insuffisant ? La transformation des CDD en CDI, la revalorisation de 10 %, la prime REP ne suffiront pas à changer la donne. Il faut aller plus loin. Je ne comprends pas que vous vouliez temporiser, lancer des concertations. Vous dites que les AESH ne sont pas la seule solution. En attendant, elles le sont car, sans elles, des milliers d'enfants ne peuvent aller à l'école. Il n'est que temps d'agir et notre groupe luttera sans économiser son énergie pour que tous les enfants aient accès à l'école.

Mme Soumya Bourouaha (GDR-NUPES). Nous vivons un moment politique important : ce texte traduit une demande forte des AESH, à savoir la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie B.

Les parlementaires ne sont pas restés inactifs ces dernières années en ce qui concerne les AESH. Lors de la précédente législature, le groupe GDR a obtenu la création d'une commission d'enquête consacrée à l'inclusion des élèves handicapés. Plusieurs groupes ont également déposé des propositions de loi, dont certaines ont été inscrites au programme de leur ordre du jour réservé – la dernière en date était celle de Michèle Victory et du groupe Socialistes et apparentés, qui visait à ouvrir la possibilité de recruter les AESH directement en CDI. Malheureusement, ces travaux parlementaires se sont heurtés à de nombreux obstacles et ont permis peu d'avancées concrètes.

Tout récemment, le PLF pour 2023 a créé 4 000 places d'AESH supplémentaires. Nous saluons ce progrès, mais les difficultés de recrutement se font cruellement sentir, et l'État n'est pas encore en mesure d'offrir à chaque enfant qui en a besoin l'accompagnement auquel il a droit. À cet égard, il convient de rappeler avec fermeté que c'est pourtant là une obligation pour l'État, consacrée notamment par l'arrêt Laruelle, rendu par le Conseil d'État le 8 avril 2009.

Au-delà des considérations d'ordre technique et rédactionnel, nous devons profiter de l'examen de ce texte pour faire entendre la voix des enfants et des familles laissées sans solution – ce qui est une manière de bafouer le droit à l'éducation, qui est pourtant un droit fondamental. Par ailleurs, si nous partageons l'ambition de bâtir une école inclusive, cet objectif ne saurait justifier l'abandon de structures spécialisées pour les enfants ayant besoin d'un accompagnement encore plus personnalisé.

Oui, la précarité des AESH est un élément permettant d'expliquer les difficultés que l'on rencontre pour permettre à un grand nombre d'enfants de bénéficier de l'accompagnement auquel ils ont droit. La situation est alarmante et

ne permet pas de recruter au niveau des besoins : le salaire moyen se situe en dessous de 800 euros, la majorité des contrats sont à durée déterminée, les AESH sont employés à temps partiel et la mutualisation à travers les PIAL est une source de dégradation de l'accompagnement et des conditions de travail. Tous ces éléments expliquent les difficultés de recrutement, alors que le Gouvernement a créé 4 000 postes supplémentaires à la rentrée et annoncé une augmentation de 10 % des rémunérations. En outre, des ajustements sont régulièrement opérés par la voie réglementaire. Mais ces mesures ne permettent pas de trouver une solution pérenne et, à chaque rentrée, les mêmes difficultés reviennent.

Des députés appartenant à des groupes différents ont demandé de recruter les AESH directement en CDI ; en vain. Cette disposition était vue comme une première étape vers la titularisation au sein d'un corps de fonctionnaires. Au regard des difficultés structurelles liées à la précarité des AESH, il convenait de franchir le pas en proposant la création d'un tel corps. Nous défendrons plusieurs amendements visant à préciser les modalités de recrutement.

Nous proposons aussi un dispositif visant à prendre en compte le temps de travail des AESH de manière à ce qu'ils touchent un traitement complet, à l'instar des mécanismes dérogatoires existant pour les professeurs.

En tout état de cause, le statut des AESH doit être consacré, tout comme leur place dans l'école de la République. Nous soutenons donc la proposition de loi et espérons qu'elle constituera une étape décisive vers la fin de la précarité de ces accompagnants.

Mme Béatrice Descamps (LIOT). Je vous remercie d'avoir inscrit à l'ordre du jour une proposition de loi abordant la situation des AESH. C'est une question particulièrement importante. Il nous reste beaucoup à faire pour eux et nous étions nombreux à vouloir aborder à nouveau le sujet dans le cadre du projet de loi de finances. Cela aurait été l'occasion de débattre de leur CDIisation ainsi que de leurs conditions de travail, lesquelles sont plus qu'insatisfaisantes, à tous égards, et d'aborder le problème de la précarité associée à la profession, qui explique, entre autres choses, les difficultés de recrutement – au détriment des élèves : certains ne peuvent pas être scolarisés faute d'un accompagnement adapté.

Comment pourrions-nous nous satisfaire de cette situation alors que nous avons fait de l'inclusion des élèves en situation de handicap une priorité ? Malgré les avancées réalisées au cours du précédent quinquennat, que je salue, les AESH subissent une double peine : non seulement leur rémunération horaire est très basse, mais en plus leur temps de travail est considéré comme partiel. Certes, la revalorisation de 10 % de leur salaire à la rentrée 2023 est un progrès supplémentaire, mais, compte tenu du niveau de départ, il restera bas.

Pour améliorer la situation financière des AESH, le Gouvernement souhaite instaurer un mécanisme permettant de les rémunérer aussi bien sur le temps scolaire que sur le temps périscolaire. Je crains que cela ne soit très difficile à organiser et

ne conduise à une inégalité entre les AESH, car la question du salaire est inséparable de celle de la durée du temps de travail. Il faut également cesser d'occulter le travail effectué en dehors de la présence aux côtés de l'élève. Il y a plusieurs années, j'avais proposé que le temps de travail des AESH soit aligné sur celui des enseignants du premier degré et que l'on considère les 24 heures comme un temps complet.

La proposition de loi donne ainsi l'occasion de rappeler qu'il faut faire évoluer le statut des AESH dans le sens d'une plus grande reconnaissance de ce métier. Les AESH doivent être pleinement inclus dans la communauté éducative. Nous devons nous atteler sans délai à la professionnalisation de cette fonction essentielle pour l'accompagnement de nombreux enfants handicapés.

Il faut ouvrir des perspectives de carrière aux AESH, améliorer leur formation et leur donner la possibilité de faire valoir les acquis de leur expérience. Les AESH devraient bénéficier de formations leur permettant de se spécialiser dans la prise en charge de certains types de handicap. En fonction de leur niveau d'études, et grâce aux compétences développées auprès des élèves, ils devraient également pouvoir s'orienter progressivement vers les métiers de l'enseignement. Dans le cadre du PLF pour 2023, un amendement visant à consacrer 5 millions d'euros supplémentaires à la formation des AESH avait été adopté en commission, à l'initiative de mon groupe. Cette disposition n'a pas été retenue dans le texte du Gouvernement ; nous le déplorons.

Au regard des enjeux que j'ai détaillés, mon groupe comprend la démarche de nos collègues et salue leur travail : cette proposition de loi mérite d'être débattue. Toutefois, nous pensons qu'une réflexion beaucoup plus approfondie doit être menée, car les questions en suspens restent très nombreuses.

Que pensez-vous, par exemple, madame la rapporteure, du maintien d'un droit d'option pour les AESH qui ne souhaiteraient pas devenir fonctionnaires ? Le statut de fonctionnaire de catégorie B permettrait-il d'envisager facilement des évolutions de carrière ou des reconversions ? Le fait d'imposer un concours pour exercer le métier ne risque-t-il pas d'être dissuasif ? Comment garantir aux personnes qui avaient été recrutées comme AVS avec un niveau inférieur au bac qu'elles pourront accéder à la catégorie B ? *A contrario*, les diplômés post-bac seront-ils valorisés ?

Mme la présidente Isabelle Rauch. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Bertrand Sorre (RE). Dans le rapport, vous insistez sur le fait que la formation des AESH est insuffisante pour leur permettre, d'une part, de répondre aux besoins des élèves et, d'autre part, d'exercer dans des conditions acceptables.

Depuis 2018, une formation initiale de 60 heures est pourtant prévue. Son objectif est de permettre aux AESH d'acquérir des compétences dans trois domaines : la compréhension du système institutionnel, pour se positionner de manière adaptée, la connaissance des besoins des élèves en situation de handicap et

la maîtrise des tâches qu'ils sont amenés à exercer. Vous soulignez que cette formation est dispensée de manière inégale : certains AESH ne la reçoivent pas avant de commencer à exercer. Il arrive même qu'ils n'en bénéficient pas au cours du premier trimestre de l'année scolaire.

En théorie, les AESH ont également accès à des modules de formation continue ainsi qu'à des formations réunissant tous les acteurs du secteur.

Que préconisez-vous en matière de formation initiale et continue, qu'il s'agisse de la durée ou du contenu ?

Mme Angélique Ranc (RN). La création d'un corps de catégorie B implique le recrutement des AESH au minimum au niveau bac, ce qui est déjà le cas depuis le décret du 27 juillet 2018. Toutefois, même si le recrutement ne s'effectue plus depuis la rentrée de 2019 dans le cadre de contrats uniques d'insertion, un certain nombre d'AESH en poste n'ont pas le bac ou un niveau équivalent – je pense notamment à ceux qui avaient été recrutés sur la base de contrats d'auxiliaires de vie scolaire, qui nécessitaient un niveau correspondant au certificat d'aptitude professionnelle (CAP). Comment comptez-vous inclure ces personnes dans le dispositif ? Il importe de valoriser leur expérience pour leur permettre d'accéder au statut que vous proposez de créer.

Mme Anne Brugnera (RE). L'école élémentaire Condorcet, située dans le 3^e arrondissement de Lyon, est l'un des trois pôles d'enseignement pour les jeunes sourds existant en France. L'établissement peine à recruter des enseignants formés à la langue des signes. Par ailleurs, il bénéficie, pour ses trois classes bilingues, des services d'une AESH spécialisée. Or les personnes appartenant à cette catégorie n'ont pas de statut, contrairement à celles qui exercent en unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis). Avez-vous abordé cette question au cours de votre travail ?

M. Hendrik Davi (LFI-NUPES). L'accès à l'éducation est un droit fondamental. La loi du 11 février 2005 a garanti son application effective pour les élèves en situation de handicap, dans un cadre de scolarité ordinaire. Or il n'est toujours pas effectif.

L'accompagnement des enfants en situation de handicap est une mission exigeante. Le métier d'AESH appelle des qualifications spécifiques. J'aimerais donc convaincre les membres de la majorité de la nécessité de créer un corps de fonctionnaires particulier et d'y intégrer les personnes exerçant ce métier.

Un tel statut procurerait de la stabilité à la fois aux AESH et aux équipes pédagogiques. Or la stabilité est indispensable pour l'encadrement des enfants en situation de handicap. Le statut de fonctionnaire serait aussi protecteur pour les parents et les élèves, car il repose sur les principes d'indépendance et d'égalité – l'indépendance les protégerait contre certaines dérives liées à des décisions administratives et politiques, et l'égalité garantirait l'accès de tous au service public de l'éducation.

Tous ces agents publics disposeraient de la même qualification, validée par un concours, et exerceraient leur métier de la même façon, quel que soit le lieu. Cela minimiserait les risques de discrimination et d'inégalité de traitement. C'est la raison pour laquelle nous proposons de créer un nouveau corps de fonctionnaires. Si notre proposition de loi devait être amputée de cette disposition, elle serait profondément dénaturée.

M. Maxime Minot (LR). Nous devons impérativement écouter les besoins et les demandes des AESH et ceux des établissements, mais aussi et surtout ceux des parents et des enfants : les contrats des AESH doivent être adaptés à ces derniers et personnalisés.

Certains professionnels sont en mesure de prendre en charge plusieurs enfants dans des établissements différents. Si chaque enfant est correctement accompagné, c'est tant mieux. Mais nous devons prendre conscience du fait que d'autres AESH ne peuvent plus supporter de telles situations. Il faut adapter leurs conditions de travail, leur statut, leur contrat et la rémunération qui en découle.

Nous sommes nombreux à visiter des établissements scolaires. En ce qui me concerne, il est très rare que des AESH me fassent part de leur volonté d'être fonctionnarisés. En revanche, ils demandent que leur contrat et leur rémunération soient en rapport avec les missions qu'ils exercent et avec leur implication. C'est pourquoi j'espère pouvoir compter sur le soutien de tous les groupes pour faire adopter les amendements que nous défendrons.

M. Bruno Bilde (RN). Il était établi, jusqu'à récemment, que les AESH pouvaient intervenir pendant le temps passé à la cantine et qu'ils étaient alors rémunérés par l'État. La jurisprudence était constante et claire : la mission des AESH s'étendait à l'accompagnement des enfants pendant la pause méridienne et la prise en charge financière en incombait à l'État, dès lors que cet accompagnement était jugé nécessaire pour assurer l'effectivité de l'obligation scolaire des enfants en situation de handicap.

La décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020 a semé le doute en affirmant que, lorsqu'une collectivité locale organise un service de restauration scolaire, c'est à elle qu'il incombe de veiller à ce que les élèves en situation de handicap y aient accès. Cette décision opère un transfert sans compensation de l'État vers les collectivités locales. Ce revirement de jurisprudence, s'il est confirmé, aura un coût significatif pour les collectivités locales et risque de compromettre l'accueil des élèves en situation de handicap dans les cantines scolaires.

Quelle place accorderiez-vous à cette question s'il fallait amender votre proposition de loi ?

M. Paul Vannier (LFI-NUPES). La proposition de loi de Mme Abomangoli vise à créer un nouveau corps de la fonction publique. Il s'agit, ce faisant, de reconnaître pleinement le métier d'AESH, ses qualifications et sa

dimension éducative, ainsi que de revaloriser le salaire indigne que touchent ces femmes. Il s'agit de les sortir de la précarité dans laquelle elles sont maintenues.

Avec leurs amendements, les députés de la minorité présidentielle s'approprient à vider le texte de son contenu. Ils cherchent à transformer notre proposition émancipatrice et pourvoyeuse de droits en un instrument de maintien dans la précarité.

On nous dira qu'il s'agit d'atténuer cette précarité en ramenant à trois ans au lieu de six le temps nécessaire à la possible obtention d'un CDI. Mais à qui un tel dispositif a-t-il vocation à s'appliquer, dès lors que l'ancienneté moyenne dans la fonction est de deux ans et demi ?

Mme Abomangoli propose de légiférer dans l'intérêt de tous – AESH, élèves, familles –, quand la minorité présidentielle choisit le *statu quo*. Si celui-ci l'emporte, les atteintes insupportables au droit à l'éducation de milliers d'enfants se prolongeront.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). Le Gouvernement a souhaité placer l'école inclusive au cœur de son action. Très soucieuse de l'accompagnement du handicap, je soutiens pleinement cette orientation. C'est d'ailleurs la droite qui, par la loi du 11 février 2005, a créé l'obligation de scolarité pour les enfants en situation de handicap.

Il n'en reste pas moins que, faute de places, un trop grand nombre d'enfants ne sont pas accompagnés en IME ou par les services de soins infirmiers à domicile, en dépit de la validation de leur dossier par les maisons départementales de l'autonomie. Cette situation est inacceptable. De nombreuses familles sont confrontées à un véritable parcours du combattant, à l'issue duquel on leur annonce qu'il n'y a pas de place pour leur enfant.

Améliorer l'accompagnement en milieu ordinaire est important, mais il ne faut pas négliger le milieu fermé, qui répond également à certains besoins. Que proposez-vous donc pour améliorer l'accueil des élèves en IME ?

Mme Frédérique Meunier (LR). La qualité de l'inclusion scolaire ainsi que l'amélioration des conditions d'emploi des AESH ont toujours figuré parmi les priorités de mon groupe.

Il est urgent de revaloriser le métier d'accompagnant. Toutefois, la proposition de loi vise à titulariser tous les AESH en poste. Or la fonctionnarisation ne me semble pas être la réponse adéquate. J'ai rencontré beaucoup d'AESH et elles ne m'ont jamais fait part de leur souhait de devenir fonctionnaires. Du reste, la France compte déjà de nombreux fonctionnaires.

L'un des principaux enjeux est le temps partiel subi par ces personnes. Le rapport accompagnant la proposition de loi de Michèle Victory mettait en avant ce problème. Il faut sortir du cadre des 24 heures hebdomadaires.

Ne pensez-vous pas que la priorité est d'augmenter le nombre d'heures de travail pour permettre aux AESH de faire 35 heures et de bénéficier ainsi d'un Smic plein ?

M. Alexandre Portier (LR). Cette proposition de loi est partielle, aussi bien sur le fond que sur la forme. C'est une révolution de papier, pas de terrain.

Il nous est proposé de créer un corps de fonctionnaires sans pour autant supprimer, dans le code de l'éducation, les dispositions permettant à l'État de recourir à des contractuels. Or le texte ne précise pas comment ces deux statuts pourraient cohabiter. Le dispositif introduirait donc une concurrence entre les titulaires et les contractuels, dont on connaît les dégâts qu'elle occasionne du côté des enseignants. En vérité, cette proposition de loi, si elle devait être adoptée, brouillerait encore plus le statut des AESH.

Surtout, le choix de la catégorie B, qui correspond dans la fonction publique à des fonctions de management intermédiaire, imposerait des conditions de diplôme pour le recrutement des AESH : ces derniers devraient obligatoirement avoir le niveau bac. Alors que l'on connaît déjà une pénurie, on risquerait donc de restreindre encore plus le recrutement, comme cela a été le cas avec la mastérisation pour les enseignants.

Pourquoi vouloir mettre les AESH encore plus en difficulté en rendant plus flou leur statut et en restreignant autant les conditions de recrutement ?

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Plusieurs constats nous sont communs, qu'il s'agisse de la précarité des AESH ou de leur rôle central pour faire en sorte que l'école soit vraiment inclusive.

Certains orateurs ont rappelé les efforts qui ont été faits pour sortir les AESH de la précarité, en tout cas en partie, mais ces personnes persistent dans une forme de déni à refuser d'aller jusqu'au bout. De fait, nous avons des divergences fondamentales sur ce que sont le service public, ses missions et ses agents. Accorder le statut de fonctionnaires aux AESH serait, de la part de l'État, une reconnaissance du rôle essentiel qu'ils jouent dans la conduite effective d'une politique publique reconnue comme telle.

Les observations de certains orateurs à propos de la fonction publique témoignent de la persistance d'idées reçues, notamment en ce qui concerne la mobilité.

Sur le plan technique, certaines précisions, nécessaires pour rendre le texte opérationnel, relèvent du domaine réglementaire ; le groupe GDR a déposé un amendement sur ce point. Sur le fond, le statut de fonctionnaire garantit davantage de possibilités de mobilité professionnelle que le CDI. En effet, quand on a signé un CDI, il faut le rompre si l'on veut bouger.

En ce qui concerne la question des diplômes et le « coût d'entrée » dans la fonction publique pour les AESH, les chiffres n'indiquent pas qu'il serait impossible pour les agents en poste d'être titularisés. Quant à la suite, compte tenu du profil des personnes exerçant le métier, rien ne permet de penser que les candidats potentiels ne seraient pas en mesure de passer le concours : 84 % des AESH ont le niveau bac, 5 % ont un niveau 3 – ce qui correspond au CAP ou au brevet d'études professionnelles (BEP) – et 3 % n'ont pas de diplôme. Pour la grande majorité, il n'y aura donc pas de difficulté. Par ailleurs, la fonctionnarisation est possible par des concours sur titres, à travers la reconnaissance des acquis professionnels. Dans la vraie vie de la fonction publique, c'est souvent comme cela que les choses se passent.

À en croire certains, le concours serait dissuasif. Compte tenu des éléments que je viens de rappeler, c'est faux. Quant aux modalités d'organisation, elles seront précisées par la voie réglementaire.

Créer un corps de fonctionnaires n'empêche en rien le recrutement de contractuels en parallèle. Cela se fait déjà.

En ce qui concerne le temps de travail et notre proposition de rémunérer les AESH à temps plein même s'ils font moins de 35 heures, certains d'entre vous ont parlé de rupture d'égalité. Or les enseignants sont dans le même cas. Qui plus est, cela permettrait d'intégrer le temps de travail invisible des AESH, que vous avez tous évoqué.

Monsieur Sorre, il faut en effet renforcer la formation des AESH. On peut également envisager de leur permettre de se spécialiser dans la prise en charge de certains handicaps. C'est un objectif à terme. Il convient, par ailleurs, d'adapter leur formation en fonction du type de classe dans lequel ils interviennent : une classe de maternelle et une classe de lycée, ce n'est pas la même chose.

Monsieur Minot, madame Meunier, vous avez indiqué que vous n'aviez jamais entendu des AESH vous dire qu'ils souhaitaient obtenir le statut de fonctionnaire. Vous auriez dû assister aux auditions et écouter les revendications exprimées lors des mobilisations de 2021, et encore cette année à l'occasion de la rentrée. Je vous recommande également de lire leurs publications et d'assister aux réunions qu'ils organisent. La proposition de loi est très bien reçue par les AESH car elle constitue une reconnaissance de leur métier et permet de les sortir de la précarité.

Certes, le fait que les collectivités territoriales prennent en charge le temps périscolaire constitue une dépense supplémentaire, mais il revient à l'État de s'entendre avec elles. L'objectif de la proposition de loi n'est pas d'accroître la charge des AESH, car cela risquerait d'accélérer leur usure professionnelle. La pause méridienne, quant à elle, leur permet de s'intégrer pleinement à la communauté éducative, alors même qu'ils ont parfois l'impression d'être mis de côté.

Les AESH qui le souhaitent doivent pouvoir cumuler les emplois, mais, quoi qu'il en soit, il faut que l'État donne aux collectivités territoriales les moyens de mener une politique d'inclusion.

L'accompagnement humain en milieu ordinaire n'est pas l'alpha et l'oméga de l'inclusion : ce n'est pas le seul moyen de s'assurer que les élèves en situation de handicap reçoivent une éducation. À cet égard, il faut des moyens supplémentaires pour les IME. Une meilleure coordination doit également être assurée entre les IME et les établissements assurant la scolarisation en milieu ordinaire.

Madame Meunier, l'objet de la proposition de loi n'est pas d'élargir les missions des AESH. D'ailleurs, les collectifs, les syndicats et les établissements demandent que les AESH ne sortent pas de leur rôle premier, qu'ils ne se dispersent pas.

Madame Bourouaha, madame Pasquini, monsieur Walter, je vous remercie de vos interventions qui ont réaffirmé et précisé l'esprit de la proposition de loi.

Mme la présidente Isabelle Rauch. Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 1^{er} : *Création d'un corps de fonctionnaires pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap*

Amendements identiques AC10 de Mme Cécile Rilhac, AC11 de Mme Géraldine Bannier, AC12 de Mme Isabelle Périgault et AC14 de Mme Agnès Carel, amendement AC7 de M. Roger Chudeau (discussion commune).

Mme Cécile Rilhac (RE). La situation des AESH a beaucoup évolué depuis 2017 : alors qu'on en comptait 93 000 à la rentrée de 2017, ils sont 132 000. Cela traduit la priorité accordée à cette question par les gouvernements précédents, le gouvernement actuel et la majorité.

Pour répondre à la hausse constante du nombre de notifications par les MDPH, un effort budgétaire considérable a été consenti depuis cinq ans, et il se poursuit. Depuis 2019, les AESH bénéficient déjà d'un CDD de trois ans renouvelable une fois. Au bout de ces six années de service, ils peuvent passer en CDI. Le processus est en cours, même si le nombre de personnes concernées n'est pas encore très élevé – c'est d'ailleurs pour cette raison que l'Assemblée nationale avait adopté en janvier la proposition de loi de Michèle Victory, qui permettait de signer un CDI après un seul CDD de trois ans. L'amendement AC10 vise à reprendre cette proposition.

Mme Géraldine Bannier (Dem). Des progrès ont été accomplis depuis la création du statut des AVS, qui étaient engagés sous le régime du contrat unique d'insertion, n'étaient pas rémunérés pendant les vacances et étaient payés sur la base de 20 heures de travail. Désormais, les AESH signent un contrat de trois ans

renouvelable et bénéficient d'un CDI au bout de six ans. Nous proposons d'aller encore plus loin en instaurant la CDIisation au bout de trois ans. Certes, il reste des choses à faire – ce sera l'objet de la prochaine conférence nationale du handicap –, mais nous avançons.

Mme Isabelle Périgault (LR). Le groupe Les Républicains s'associe à cette demande de CDIisation des AESH. Notre famille politique avait posé la première pierre : la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées avait affirmé le droit de chaque enfant et adolescent en situation de handicap à une scolarisation en milieu ordinaire. Toutefois, il faut aller plus loin.

Dans le cadre du PLF pour 2023, la commission avait adopté un amendement de mon collègue Alexandre Portier visant à prendre en charge les frais de déplacement des AESH et à augmenter leurs indemnités kilométriques. Malheureusement, la disposition n'a pas été retenue par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité.

Mme Agnès Carel (HOR). Le groupe Horizons s'associe à la proposition consistant à ouvrir plus largement les CDI de droit public aux AESH. Nous souhaitons nous aussi que le travail de fond engagé par le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse concernant l'accompagnement des élèves en situation de handicap se poursuive et, surtout, qu'il aille beaucoup plus loin dans la reconnaissance de ce métier relativement nouveau, en constante évolution et indispensable dans une société respectueuse de tous.

M. Roger Chudeau (RN). L'amendement AC7 consiste à créer une fonction d'auxiliaire contractuel de l'État. Ces personnes seraient recrutées en CDI, après une période d'essai d'un an prenant la forme d'un CDD, et travailleraient 35 heures. Un décret définirait les obligations réglementaires de service, lesquelles varient selon le poste. Les enseignants sont payés eux aussi sur la base de 1 607 heures par an, même s'ils ne passent que 15 ou 18 heures par semaine devant les élèves – 24 heures pour les professeurs des écoles.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Je suis défavorable à ces amendements dont l'adoption dénaturerait complètement l'esprit du texte. Ils expriment une préférence pour la CDIisation plutôt que pour la fonctionnarisation. Or être fonctionnaire permet de mieux s'intégrer dans la communauté éducative. Le statut de fonctionnaire garantit aux parents et aux enfants une meilleure formation initiale et continue des AESH, et il ouvre à ces derniers des possibilités de passerelle, de progrès et de mobilité. Comme l'expliquait M. Walter, les missions des AESH sont à la fois pérennes, nécessaires et qualifiées, ce qui correspond exactement à celles de fonctionnaires.

Par ailleurs, les auteurs des amendements identiques prétendent qu'une CDIisation au bout de trois ans induirait une augmentation du nombre de recrutements. Or les AESH quittent le métier au bout de deux ans et demi, en

moyenne. Au cours des auditions, il nous a été clairement dit qu'une durée de trois ans n'était pas pertinente. D'ailleurs, les AESH n'auraient aucune certitude que le contrat soit renouvelé et débouche vraiment sur un CDI.

Dans l'amendement de M. Chudeau, je relève le principe d'une rémunération sur la base d'un temps plein. Toutefois, l'abaissement du recrutement au niveau CAP ou d'un autre diplôme de niveau 3 n'est pas pertinent.

Ces amendements ont donc pour objectif de dénaturer le texte. L'intention de leurs auteurs n'est pas de reconnaître la fonction d'AESH.

M. Paul Vannier (LFI-NUPES). Ce sont des amendements de sabotage. (*Exclamations.*) Oui, de sabotage, ou de blocage, ou encore d'obstruction : choisissez le terme qui vous convient.

Par ailleurs, les auteurs des amendements identiques se paient de mots, puisqu'il n'y a aucun caractère obligatoire dans la CDIisation qui est proposée : l'établissement peut tout à fait envisager un nouveau contrat à durée déterminée. Voter ces amendements ne changera donc strictement rien à la condition des AESH. Ces derniers seront maintenus dans la même précarité, avec des salaires indignes expliquant la pénurie, dont la conséquence est que les enfants se trouvent dans l'incapacité d'accéder à l'école, ce qui est insupportable.

Mme Fatiha Keloua Hachi (SOC). Les amendements identiques reprennent la mesure votée en début d'année par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'ordre du jour réservé du groupe Socialistes et apparentés. Notre proposition initiale était d'ailleurs beaucoup plus ambitieuse : Michèle Victory demandait la CDIisation immédiate des AESH. Notre position n'a pas changé : il n'y a aucune raison pour que ces employés de l'Éducation nationale doivent attendre trois ans avant de sortir de CDD précaires.

M. Roger Chudeau (RN). L'amendement proposé par le Rassemblement national se distingue nettement des quatre autres. Nous souhaitons que les AESH soient considérés comme des agents auxiliaires contractuels de l'État, et qu'ils disposent d'un CDI au bout d'un an – et non trois.

En effet, le fonctionnariat repose précisément sur une fonction – fonction de défense, de sécurité, d'enseignement, etc. Là, il s'agit d'un métier, non au service de l'État mais d'un élève.

Mme Cécile Rilhac (RE). Vous avez raison, ce sont deux conceptions différentes. Nous ne sommes pas certains que la fonctionnarisation des AESH soit l'alpha et l'oméga pour déprécariser le métier et faire en sorte que les élèves en situation de handicap soient correctement accompagnés.

Vous estimez que la fonction publique va favoriser la mobilité, mais c'est l'inverse qui se produit pour les enseignants. La semaine prochaine, avec notre collègue Rodrigo Arenas, nous rendrons les conclusions de la mission flash sur le

recrutement, la mobilité et l'affectation des enseignants du premier degré et nous nous sommes aperçus que le statut de fonctionnaire est un frein énorme à la mobilité chez les enseignants. Certains démissionnent ou demandent une disponibilité pour pouvoir bouger, ce qui illustre bien que le statut peut devenir un carcan.

Je vous ai interrogé sur le passage de 24 à 35 heures et vous m'avez répondu en faisant référence aux enseignants. Mais ces derniers sont des cadres de catégorie A, et il ne faut pas mélanger les missions des uns et des autres. Bien sûr, il existe des temps invisibles chez les AESH également, par exemple de préparation des cours. Mais, contrairement aux enseignants, il ne s'agit pas de préparer l'ensemble des matières, de corriger des copies ou d'assister aux mêmes réunions.

Mme Géraldine Bannier (Dem). La titularisation directe, que vous souhaitez, me gêne car elle n'est pas satisfaisante pour répondre aux situations concrètes qu'on m'a soumises : ainsi cette traductrice dont les revenus sont variables est-elle AESH pour bénéficier d'un complément de revenus ; cette aide soignante, en fin de carrière, ne souhaite pas travailler plus de 24 heures. Titulariser directement les AESH nous priverait de tels profils, alors qu'il est déjà difficile de recruter. En outre, les personnels de catégorie B doivent disposer d'un baccalauréat, ce qui nous priverait de 16 % des personnes actuellement en poste.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Il s'agit d'arguments d'évitement. La création d'un corps de la fonction publique n'interdit pas le recrutement sous d'autres statuts – l'exemple des enseignants nous le rappelle malheureusement. Différents statuts peuvent parfaitement cohabiter : on peut fonctionnariser ceux qui le souhaitent, sans pour autant se priver des autres.

Les questions liées au temps de travail ou à la mobilité ne sont pas imputables au statut – chez les enseignants, ce dernier point est d'ailleurs nouveau.

Offrir le cadre de la fonction publique aux AESH est une nécessité. Cela permettra notamment la prise en charge de différents frais, comme les frais de déplacement, dans les départements ruraux comme le mien.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Léo Walter a répondu à vos fausses questions. Vous persistez à faire comme s'il n'était pas possible de faire coexister différents statuts au sein des services publics. Or, c'est déjà possible, tout comme il existe des temps partiels non subis, bien sûr. Mais nous ne souhaitons plus faire subir la précarité aux AESH.

En outre, s'agissant des diplômes, dans toutes les fonctions publiques, il existe des systèmes de reconnaissance de l'expérience et des concours sur titres.

Concernant la mobilité géographique, conjointement avec le groupe GDR, j'ai proposé un amendement visant à pouvoir passer le concours au niveau d'une académie et être titularisé au sein d'un département.

Toutes ces questions se règlent donc assez facilement, et vos arguments visent à contourner ou éviter de traiter la situation actuelle de précarité des AESH. Notre proposition de loi vise, à l'inverse, à les faire sortir de cette situation.

*La commission **adopte** les amendements identiques et l'article 1^{er} est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement AC7 **tombe**, ainsi que les amendements AC24 de Mme Nadège Abomangoli, AC21 de Mme Anne Brugnera, AC25 et AC28 de Mme Nadège Abomangoli.*

Après l'article 1^{er}

Amendement AC15 de Mme Cécile Rilhac.

Mme Cécile Rilhac (RE). Les AESH peuvent exercer leurs missions dans différents établissements scolaires, de l'école primaire jusqu'au lycée. Or les trajets entre établissements peuvent s'avérer longs, et parfois difficiles, surtout lorsqu'il n'y a pas de transports en commun.

L'amendement vise à préciser qu'un AESH ne peut être nommé simultanément dans plus de deux établissements lorsque ces derniers sont situés dans des communes différentes.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Je n'y suis pas favorable. Certes, au cours des auditions, nous avons entendu à quel point le nombre d'établissements et la distance entre eux représentaient un facteur d'inquiétude pour les AESH, mais l'échelle de la commune n'est pas forcément la plus pertinente : deux établissements de deux communes limitrophes sont parfois plus proches que deux établissements au sein d'une même commune très étendue. C'est la notion de distance qui importe davantage.

En outre, il faut être vigilant à ce que cela ne conduise pas à réduire le temps de travail des AESH en limitant le nombre d'élèves suivis. Il faut leur laisser un peu de flexibilité dans leur organisation personnelle.

Mme Cécile Rilhac (RE). Je me suis posé la question et c'est pourquoi j'ai ajouté la notion de regroupement pédagogique intercommunal (RPI). Mais vous avez raison, c'est la distance qui importe.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement AC18 de Mme Anne Brugnera.

Mme Anne Brugnera (RE). Les AESH ont pour mission d'accompagner les enfants dans leur scolarisation, mais également dans l'autonomisation. Même s'ils sont encore peu nombreux, des matériels existent – ordinateurs et autres outils numériques, ou plastifieuse pour documents qui améliore le confort de lecture des

enfants qui ont des problèmes visuels. Mais ces équipements sont difficilement accessibles pour les AESH. Mon amendement vise à y remédier.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Votre proposition ne relève pas de la loi, mais de bonnes pratiques à mettre en place. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Roger Chudeau (RN). Je suis de votre avis, madame la rapporteure. Cet amendement n'est pas de niveau législatif. Il s'agit d'organisation et cela relève plutôt de la circulaire. Vous devriez le retirer.

Mme Cécile Rilhac (RE). Mme Brugnera a raison, du matériel est mis à disposition des équipes pédagogiques – très peu le savent –, mais il est souvent stocké au niveau de la direction académique départementale des services de l'Éducation nationale (Dasen), et ce sont les enseignants ou directeurs d'école – et non les AESH – qui doivent se déplacer. En outre, le matériel est prêté pour une durée très courte. Il serait sans doute pertinent de prévoir que les AESH peuvent se déplacer pour le récupérer et de le délocaliser au niveau de la circonscription.

Pour autant, votre dispositif, même s'il est intéressant, relève de la circulaire.

Mme Anne Brugnera (RE). Les AESH, comme les enfants porteurs de handicap, ont vraiment besoin de ces matériels. Je vais retirer mon amendement mais, si nous voulons aider les AESH, il est fondamental de les accompagner sur ce point.

Mme Géraldine Bannier (Dem). Le sujet relève malgré tout davantage des projets d'accueil individualisés dans les établissements scolaires.

L'amendement est retiré.

Amendement AC3 de M. Stéphane Peu et sous-amendement AC26 de M. Léo Walter.

Mme Soumya Bourouaha (GDR-NUPES). Cet amendement précise les modalités d'accès au corps d'AESH pour les personnes en poste et les futurs titulaires et prévoit la création d'un concours externe et d'un concours interne, celui-ci étant ouvert aux personnes ayant trois ans d'expérience.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Notre sous-amendement dispose que les AESH en poste au 1^{er} septembre 2022 sont immédiatement nommés fonctionnaires stagiaires.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Avis favorable sur la proposition d'amendement tel que sous-amendé. Cela permet de revenir à l'esprit initial de la proposition de loi : les AESH en poste doivent être titularisés sans avoir à passer le concours. Ce type de disposition existe pour d'autres corps de fonctionnaires.

M. Roger Chudeau (RN). L'amendement de M. Peu ne tombe-t-il pas puisqu'il évoque un concours, alors que la majorité a fait adopter une disposition qui prévoit la transformation des contrats des AESH en CDI ?

Mme la présidente Isabelle Rauch. L'amendement est inopérant du fait de la nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, mais il ne tombe pas au sens strict, et doit être examiné.

La commission rejette successivement le sous-amendement et l'amendement.

Amendement AC22 de M. Quentin Bataillon.

M. Quentin Bataillon (RE). Au printemps, le Gouvernement réunira une conférence nationale du handicap, qui permettra de faire le point sur l'école inclusive. Notre amendement vise donc à demander la remise au Parlement d'un rapport évaluant l'ensemble des missions exercées par les AESH et la possibilité d'étendre leurs activités afin de les recruter à temps complet.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Avis défavorable. Nous ne souhaitons pas que les missions des AESH soient refondues ou étendues, ni que leur métier change, alors qu'ils sont déjà épuisés et manquent de formation. Il faut au contraire mieux circonscrire leurs missions, plutôt que de les transformer en couteaux suisses des établissements scolaires.

M. Paul Vannier (LFI-NUPES). Nous allons voter contre cet amendement, mais il a le mérite de mettre en lumière nos différences de conception du métier d'AESH. La minorité présidentielle dénie la dimension éducative de ce métier. Vous voyez les AESH comme des rustines, des supplétifs aux enseignants et aux équipes éducatives, votre amendement établissant une liste interminable de tâches qu'ils pourraient effectuer sur les temps scolaire et périscolaire.

Nous pensons, au contraire, que les AESH ont une véritable mission éducative et sont au cœur du système éducatif. C'est pourquoi nous proposons la création d'un corps de fonctionnaires de catégorie B, le niveau de qualification et le diplôme requis étant gages d'une meilleure qualité d'encadrement éducatif.

Mme Cécile Rilhac (RE). Vous avez mal lu l'amendement, monsieur Vannier. Nous demandons un rapport au Gouvernement afin d'évaluer les missions des AESH, mais aussi, et surtout, d'évaluer la répartition des différents rôles au sein des PIAL – référents, coordinateurs, têtes de PIAL – afin d'éviter la superposition des missions. C'est indispensable si l'on veut avancer.

M. Laurent Croizier (Dem). Je ne peux pas laisser dire que nous considérons les AESH comme des supplétifs. Ce n'est pas nous qui avons déposé cette proposition de loi qui ressemble davantage à un brouillon qu'à un texte législatif ! Votre texte n'engage aucune réflexion sur le temps de travail ou la formation. Quel est votre objectif ?

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC13 de Mme Francesca Pasquini.

Mme Francesca Pasquini (Écolo-NUPES). Il s'agit d'une demande de rapport pour évaluer l'impact des PIAL sur le suivi des enfants en situation de handicap. Face à l'augmentation des besoins en aide humaine, plusieurs zones et établissements scolaires ont expérimenté ce dispositif dès la rentrée 2018. Sans attendre les résultats de l'expérimentation, le Gouvernement a choisi de les généraliser en 2019, en application de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Les retours du terrain sont alarmants. Une réforme d'une telle ampleur aurait mérité plus de réflexion. Les critères d'organisation des PIAL sont flous – certains fonctionnent par collège, d'autres par zone spécifique, chaque DASEN ayant sa propre politique. La principale source de dégradations est l'augmentation du nombre d'élèves ou de classes à suivre, dans un objectif d'optimisation des moyens.

Vous avez sûrement rencontré dans vos départements des AESH qui dénoncent une déshumanisation de leur métier et déplorent d'être ballottés d'un établissement à l'autre. Quant aux enfants, ils sont souvent accompagnés par des AESH qui n'ont pas le temps d'être formés et ils ne bénéficient pas d'un suivi adapté à leurs besoins. Dans son dernier rapport, la Défenseure des droits dénonce une gestion des ressources humaines qui l'emporte sur la réponse aux besoins de l'enfant. Cette situation est intenable, aussi bien pour les personnels que pour les élèves. C'est pourquoi un véritable bilan du dispositif est indispensable dans les plus brefs délais.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Avis favorable. Le sujet est effectivement revenu dans toutes les auditions, et on dénonce la logique d'optimisation des coûts. Les PIAL sont un outil de gestion de la pénurie.

M. Quentin Bataillon (RE). Où est la cohérence, madame la rapporteure ? Cet élément figure dans l'évaluation que nous avons demandée, qui vient d'être adoptée, mais pour laquelle vous avez émis un avis défavorable. Vous êtes donc favorable aux amendements de la NUPES, mais défavorable si l'amendement vient de la majorité. La demande de Mme Pasquini est déjà satisfaite.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Monsieur Bataillon, si votre amendement visait à évaluer les PIAL, il proposait aussi une extension des missions des AESH, à laquelle je suis opposée, d'où mon avis défavorable. Je suis donc parfaitement cohérente.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Mme la rapporteure a exposé le problème : les deux amendements ne sont pas identiques, tant s'en faut.

Il conviendra également d'évaluer la gouvernance des PIAL. Dans le département rural où je suis élu, la majorité des AESH est affectée en école primaire.

Or les fonctions de tête de PIAL sont occupées par des chefs d'établissement du second degré, qui connaissent très mal la réalité des petites écoles rurales.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC27 de Mme Nadège Abomangoli.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Il est difficile d'obtenir des informations précises et chiffrées sur le calcul des heures des AESH. Ce qui est certain, c'est que les rémunérations qu'ils perçoivent ne prennent pas en compte l'ensemble des heures de travail réalisées, notamment en dehors de la présence des élèves. Il faudrait que leur rémunération corresponde à un temps plein, y compris pour une durée de présence en classe inférieure à 35 heures, de manière à tenir compte à la fois de la présence auprès de l'élève et de toutes les missions accomplies en complément et nécessaires à cet accompagnement.

Il s'agit donc, par cet amendement, de réaffirmer l'esprit de la proposition de loi, compte tenu de l'adoption des amendements de la majorité présidentielle.

La commission rejette l'amendement.

Article 2 : Gage

Amendement AC2 de Mme Sophie Blanc.

Mme Sophie Blanc (RN). Le Gouvernement ne peut que lever le gage eu égard à la justesse de cette mesure de bon sens, que nous serions prêts à voter. Il est donc préférable de gager le dispositif sur la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs, plutôt que sur une majoration de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Avis défavorable. Nous y sommes idéologiquement et économiquement opposés. Cela illustre bien vos priorités en matière de partage des richesses. Vous évoquez une mesure de bon sens, tout en dénaturant le texte ; c'est contradictoire...

M. Paul Vannier (LFI-NUPES). Il est important de mettre en lumière la position du Rassemblement national : il a voté contre la proposition de création d'un statut des AESH et, par cet amendement, il défend les grandes fortunes françaises, en refusant leur imposition pour financer l'amélioration de la condition des AESH.

Les Français, et les électeurs du Rassemblement national, doivent savoir que les députés de ce groupe sont particulièrement actifs pour s'opposer à tout retour de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC1 de M. Philippe Ballard.

M. Philippe Ballard (RN). Monsieur Vannier, je vous rappelle que vous souhaitiez incorporer dans l'ISF les biens immobiliers à partir de 400 000 euros, ce qui toucherait de plein fouet les classes moyennes.

La situation des AESH est effectivement préoccupante à plusieurs égards : pour les AESH eux-mêmes, leurs conditions de travail et leur rémunération qui n'est pas à la hauteur de leurs missions ; pour les élèves en situation de handicap, de plus en plus nombreux. La précarité de ces agents, qui exercent une mission pérenne et essentielle pour l'État, n'est pas normale. Mais il n'est pas utile de majorer l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur la fortune immobilière pour financer un dispositif, consensuel, qui ne devrait pas être politisé.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Avis défavorable, car je politise notre travail.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 2 non modifié.

Titre

Amendement AC6 de M. Roger Chudeau.

M. Roger Chudeau (RN). Nous ne sommes pas favorables à la création d'un corps de fonctionnaires, mais souhaitons celle d'une fonction d'auxiliaires contractuels qui pourraient basculer en CDI après un an de stage. Cet amendement est cohérent avec la nouvelle rédaction de l'article 1^{er}.

M. Paul Vannier (LFI-NUPES). Cet amendement illustre la profonde incohérence du Rassemblement national et sa méconnaissance du sujet. Vos deux derniers amendements disent tout et son contraire : l'amendement AC1 défendait la création d'un statut de la fonction publique, soulignant que le texte rapporté par notre collègue est une « bonne proposition de loi qui devrait pouvoir obtenir l'assentiment de tous ». Le présent amendement dit l'exact inverse, estimant qu'il ne faut pas créer un corps de la fonction publique, mais une fonction d'auxiliaires contractuels.

Comme sur d'autres sujets, votre rapport à celui-ci est parfaitement opportuniste.

Mme Nadège Abomangoli, rapporteure. Avis défavorable.

Malheureusement, l'examen de ce texte est une occasion ratée pour agir collectivement en faveur des enfants en situation de handicap. La proposition de loi a été vidée de son esprit et de sa substance. On revient à une logique de CDIisation qui ne permettra pas de sortir de la précarité. Vous devrez l'assumer devant les habitants de vos circonscriptions.

La commission rejette l'amendement.

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation demande à l'Assemblée nationale d'**adopter** la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

– Texte adopté par la commission :

<https://assnat.fr/cAwJce>

– Texte comparatif :

<https://assnat.fr/BwRJAS>

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- **Mme Danièle Creachcadec**, adjointe au maire de Montreuil
- *Table ronde de syndicats de l'Éducation nationale :*
 - **Fédération syndicale unitaire (FSU) – M. Yoan Vigner, Mme Cécile Stassi**, secrétaires nationaux, et **Mmes Aurélia Sarrasin et Virginie Cassand**, secrétaires nationales en charge des questions relatives aux AESH ;
 - **Syndicat des enseignants de l'Union nationale des syndicats autonomes (SE-UNSA) – M. Gilles Langlois**, secrétaire national ;
 - **Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle (FNEC-FP-FO) – MM. Nicolas Duquerroy, Max Sanchez et Mme Marie-Laure Chavoix**, représentants syndicaux ;
 - **Syndicat général de l'Éducation nationale – Confédération française démocratique du travail (SGEN-CFDT) – M. Jean-Luc Evrard**, secrétaire fédéral ;
 - **Fédération CGT de l'Éducation, de la recherche et de la culture - CGT Educ'action – Mme Elena Blond Ktorides**, membre du secrétariat national, et **Mme Virginie Schmidt**, membre du pôle national AESH ;
 - **Syndicat National des Lycées, collèges, écoles et du supérieur (SNALC) – M. Jean-Rémi Girard**, président national, et **Mme Danielle Arnaud**, secrétaire nationale ;
 - **Sud Éducation – Mme Maud Valegeas**, co-secrétaire.
- *Table ronde des syndicats de personnels de direction de l'Éducation nationale :*
 - **Syndicat national unitaire des personnels de direction (snU.pden-FSU) – M. Samuel Lautru**, secrétaire général adjoint ;
 - **Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN-UNSA) – Mme Valérie Quéric**, secrétaire nationale ;
 - **Indépendance et Direction – FO (ID-FO) – Mme Agnès Prouteau**, conseillère technique du secrétaire général ;
 - **Syndicat des directrices et directeurs d'école du premier degré (S2DÉ) – Mme Soraya Gemayel et Mme Florence Szewczyk**, secrétaires adjointes.

- *Audition commune des associations de parents d'élèves :*
 - **Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)** – Mme Magalie Icher, présidente, et Mme Florence Prudhomme, secrétaire générale ;
 - **Union des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE)** Mme Zulema Cienfuegos, administratrice, et M. Jean-François Trapy, vice-président.
- *Table ronde d'associations de parents d'enfants en situation de handicap et de personnes en situation de handicap :*
 - **Fédération nationale des associations au service des élèves présentant une situation de handicap** – M. Nicolas Eglin, président ;
 - **Collectif Handi Actif France** – Mme Floryse de Coninck, membre du comité de pilotage ;
 - **Association nationale des parents d'enfants gravement déficients visuels (ANPEA)** – Mme Julie Bellenger, secrétaire générale ;
 - **Trisomie 21 France** – M. Emmanuel Guichardaz, responsable projets scolarisation ;
 - **Association Troubles et nous** – Mme Anissa Mezzi, présidente, Mme Naima Masrour, trésorière, Mme Ines Ben Habdallah, Mme Imane Benachour, M. Didier Mboundou et Mme Ludivine Beffrieu, membres actifs ;
 - **Association Cap'handi kids d'Aulnay-sous-Bois**, Mme Rahma Sehoul, présidente, et Mme Mimouna Alonzeau, trésorière.
- *Audition commune de collectifs d'AESH :*
 - **Collectif « AESH en action »** – Mme Anne Falciola, co-animatrice ;
 - **Collectif « AESH France »** – Mme Elisabeth Garnica.
- **Ministère de l'Éducation nationale, direction générale de l'enseignement scolaire**, M. Édouard Geffray, directeur général
- **Mme Catherine Becchetti-Bizot**, médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur
- **Ministères de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, direction générale des ressources humaines (DGRH)** – M. Vincent Soetemont, directeur général, et Mme Valérie Saigne, sous-directrice de la gestion prévisionnelle, de la formation et des affaires statutaires et réglementaires
- **Mme Claire Hédon**, Défenseuse des droits, **Mme Mirelle Le Corre**, secrétaire générale, et **Mme France de Saint-Martin**, conseillère parlementaire

ANNEXE 2 :
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

| Proposition de loi | Dispositions en vigueur modifiées | |
|-------------------------------|--|-------------------------|
| <i>Article</i> | <i>Codes et lois</i> | <i>Numéro d'article</i> |
| 1 ^{er} | Code de l'éducation | L. 917-1 |