



N° 600

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2024.

PROPOSITION DE LOI

visant à créer un corps de fonctionnaires pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap,

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Nadège ABOMANGOLI, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Mathilde PANOT, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Arnaud BONNET, M. Nicolas BONNET, M. Mickaël BOULOUX, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, M. Jean-Victor CASTOR, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, M. André CHASSAIGNE, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Alexis CORBIÈRE, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, M. Emmanuel DUPLESSY, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES,

Mme Sylvie FERRER, M. Charles FOURNIER, M. Perceval GAILLARD, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Damien GIRARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, M. Steevy GUSTAVE, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Jérémie IORDANOFF, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Tristan LAHAIS, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Karine LEBON, Mme Élise LÉBOUCHER, M. Jean-Paul LECOQ, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, M. Frédéric MAILLOT, Mme Élisabeth MARTIN, M. Damien MAUDET, M. Emmanuel MAUREL, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Marcellin NADEAU, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Julie OZENNE, Mme Nathalie OZIOL, Mme Maud PETIT, M. Stéphane PEU, M. Sébastien PEYTAVIE, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, Mme Marie POCHON, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Jean-Claude RAUX, Mme Sandra REGOL, Mme Mereana REID ARBELOT, M. François RUFFIN, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Eva SAS, Mme Sabrina SEBAIHI, M. Olivier SERVA, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACHERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, M. Boris TAVERNIER, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER, Mme Dominique VOYNET,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a marqué une étape décisive dans la reconnaissance des droits des personnes en situation de handicap, tout particulièrement à l'école. Son article 2 garantit en effet « l'accès de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et son maintien dans un cadre ordinaire de scolarité, de travail et de vie ». Un immense espoir est né pour des milliers de familles et d'enfants quinze ans après la signature par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), un texte qui stipulait dans le troisième alinéa de l'article 23 que les États s'engagent à fournir une aide gratuite, chaque fois qu'il est possible, et « conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel ». Il était temps.

Dix-neuf ans ont passé. Pourtant, chaque année, un nouveau rapport vient confirmer les nombreux témoignages de parents : des enfants en situation de handicap sont encore privés d'école et déscolarisés, totalement ou partiellement, faute d'une aide humaine pour les accompagner.

Le 26 août 2022, la Défenseure des droits alerte sur l'accès à l'éducation des enfants en situation de handicap. En 2021, près de 20 % des saisines relatives aux droits de l'enfant qui lui sont adressées concernent des difficultés d'accès à l'éducation d'enfants en situation de handicap. Or garantir l'égal accès de tous les enfants handicapés à la scolarité, cela implique « que des moyens suffisants et adaptés soient prévus pour répondre aux besoins de chaque enfant, quel que soit son handicap ». La Défenseure rappelle que « l'État est tenu, dans ses domaines de compétence, de mettre en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes en situation de handicap » et elle ajoute que les « problèmes budgétaires ou (...) difficultés à présenter des candidats aux fonctions d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) à l'établissement scolaire, ne saurait libérer l'État de son obligation d'assurer une scolarisation adaptée et effective à l'enfant ».

Dans son rapport remis le 25 juillet 2022, la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur fait le même constat et déplore « la difficulté concernant le manque d'accompagnants d'élèves en situation de handicap ou du moins l'insuffisance des heures allouées à l'accompagnement de l'enfant par rapport aux préconisations de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), ce qui peut conduire à une déscolarisation partielle lorsque son accueil dépend de la disponibilité d'un AESH ».

Il est impossible de recenser le nombre d'enfants privés d'école faute d'accompagnantes – car il s'agit essentiellement de femmes – des élèves en situation de handicap. La Défenseure des droits recommande ainsi de mettre en place des outils statistiques permettant d'appréhender finement les modalités et le temps de scolarisation effectif des élèves en situation de handicap, le temps de présence des AESH, les modalités d'accompagnement mises en place, etc. Elle demande également la mise en place d'indicateurs permettant de suivre, en temps réel, la mise en œuvre des décisions des MDPH en matière de scolarisation des élèves en situation de handicap.

De même pour les établissements médicaux-sociaux, pour lesquels nous n'avons pas de données. En 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recense 20 000 enfants et adolescents handicapés sans solution éducative en France. Le centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI) de PACA et Corse a effectué des études sur plusieurs départements entre 2015 et 2017. Dans les Alpes Maritimes, l'indicateur de pression (nombre d'enfants en attente / nombre de places installées) est de 54 %, soient 1 068 enfants inscrits sur liste d'attente. Dans les Bouches-du-Rhône, ce sont 1 460 enfants sur liste d'attente, soit un taux de pression de 38 %. Selon les départements, les familles peuvent se voir annoncer jusqu'à 6 ans d'attente avant d'obtenir une place en Institut médico-éducatif (IME).

Les associations de familles d'élèves en situation de handicap ont mis en place des outils pour tenter de mesurer le manque d'AESH et ses conséquences. TouPI, une association d'entraide pour les familles et personnes concernées par les troubles cognitifs, a mené une enquête à la rentrée 2021 sur la base d'un échantillon de 2 449 répondants. Elle comptait 27 % d'enfants en situation de handicap sans AESH et 7 % étaient complètement déscolarisés. L'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (Unapei), mouvement citoyen de 900 000 personnes en situation de handicap, familles, amis, professionnels et bénévoles, a créé un

dispositif permettant de produire des données sur la réalité de la scolarisation des élèves accompagnés par les associations de son réseau : sur près de 8 000 élèves scolarisés en milieu ordinaire ou spécialisé 33 % ont moins de 6 heures de classe par semaine et 18 % aucune heure. Pour la rentrée scolaire 2024, l'Unapei évoque des milliers d'élèves en situation de handicap sans solution de scolarisation adaptée. Enfin, selon une enquête du SNPDEN-UNSA, syndicat des chefs d'établissement, publiée le 13 septembre 2022, 44 % des personnels de direction du second degré manquaient d'au moins une AESH pour accompagner leurs élèves au moment de la rentrée. Certains parents choisissent alors de salarier eux-mêmes une AESH. Des associations proposent par exemple pour 1 141 euros par mois un accompagnement psycho-éducatif de 16 heures par semaine. Face aux carences du service public de l'éducation, un marché de l'accompagnement privé se développe et génère une rupture d'égalité de fait entre les élèves en situation de handicap, en fonction des revenus de leurs parents.

Comment expliquer les difficultés de recrutement des AESH à l'origine de tant de maux ? La Défenseure des droits y répond : « L'une des premières raisons de la précarité de l'emploi d'AESH est celle de la rémunération et du temps de travail hebdomadaire. Dans les faits, la grande majorité des AESH se voit proposer un contrat de 24 heures/semaine, correspondant à la durée de la scolarisation d'un élève en maternelle et primaire. Ce temps de travail équivaut à 60 % d'un temps plein et, dès lors, à une rémunération proportionnelle, soit l'équivalent d'à peu près 800 €/mois ». Comment vivre avec ce montant, qui ne garantit même pas aux travailleurs des revenus au-dessus du seuil de pauvreté ?

Les AESH sont à plus de 90 % des femmes. Cet emploi est sous-rémunéré car, à l'instar de nombreux métiers du soin, il est considéré comme « féminin ». De plus, les AESH subissent un temps partiel imposé car il est impossible d'effectuer un temps de travail hebdomadaire de 39h sur le temps scolaire. Ce calcul du temps de travail qui comptabilise uniquement le temps avec l'élève invisibilise tout le travail pourtant indispensable des accompagnantes : formation, concertation avec l'équipe pédagogique et l'ensemble des intervenants et intervenantes, adaptation des supports pédagogiques... Comme dans d'autres secteurs dits féminins, les AESH sont contraintes de multiplier les emplois pour augmenter leurs revenus. Les accompagnantes effectuent des heures de garderie le matin, puis le midi lors du repas des élèves et enfin le soir à nouveau. Elles peuvent travailler 12 heures de suite, quasiment sans aucune pause, pour un salaire qui n'atteint pas le SMIC.

La mise en place des Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) a également considérablement dégradé leurs conditions de travail en les obligeant à intervenir dans plusieurs établissements dans la même journée, parfois auprès de 4 à 5 élèves en même temps. Les temps de trajet entre les différents lieux d'exercice, le coût de ces déplacements, en particulier en milieu rural, ont aussi détérioré leur situation en termes de pénibilité comme de budget. Il est temps qu'enfin la valeur sociale de leur travail soit reconnue. Le remplacement des PIAL par les Pôles d'Appui à la Scolarité (PAS) ne traite en rien le manque chronique d'effectif qui pousse à la multiplication des établissements d'intervention des AESH. L'attribution de l'« aide humaine » par les PAS sans sollicitation des MDPH vient par ailleurs poser un grave risque d'appréciation discrétionnaire des besoins d'accompagnement des élèves.

Une fois cet état des lieux dressé, nous avons identifié trois volets d'action.

Premièrement, l'instabilité professionnelle liée au statut même des AESH. Les accompagnantes sont contraintes actuellement d'effectuer au moins un contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans, avant d'obtenir éventuellement un contrat à durée indéterminée (CDI). Pourquoi ces personnels sont-ils contractuels alors qu'ils effectuent des missions pérennes au sein de l'Éducation nationale ? Les besoins d'enseignants varient en fonction de la démographie, pourtant ils sont heureusement encore en très grande majorité fonctionnaires. Il n'y a aucune raison justifiant le refus de créer un corps de fonctionnaires pour les AESH comme le demandent les syndicats. Nous proposons donc dans cette proposition de loi de créer un nouveau corps de fonctionnaires de catégorie B.

Deuxièmement, les salaires des AESH sont extrêmement bas et les maintiennent dans la précarité. Nous proposons qu'un temps plein corresponde à un service de 24 heures, soit la durée hebdomadaire pendant laquelle un élève de primaire est scolarisé. Le temps de travail invisible pourra ainsi être pris en compte.

Troisièmement, le manque de formation est à la fois source de difficultés pour les AESH, qui ne parviennent pas à accompagner les élèves de façon satisfaisante, et pour les élèves eux-mêmes. Un rapport de la Cour des comptes de septembre 2024 appelle à juste titre à renforcer les dispositifs de formation initiale et continue en direction des personnels éducatifs, ainsi que les modules de formations inter-métiers. Nous proposons dans cette proposition de loi que les AESH actuellement en

poste soient nommées fonctionnaires stagiaires et accomplissent un stage d'un an. Au cours de leur stage, elles bénéficient d'une formation organisée par un établissement d'enseignement supérieur, visant l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice du métier. Cette formation alterne des périodes de mise en situation professionnelle dans un établissement et des périodes de formation au sein de l'établissement d'enseignement supérieur. Elle est accompagnée d'un tutorat et peut être adaptée pour tenir compte du parcours antérieur des fonctionnaires stagiaires. Une formation solide et une entrée progressive dans le métier permettra aux nouvelles et nouveaux AESH d'effectuer leurs missions dans de bonnes conditions.

Ces éléments avaient déjà fait l'objet d'une proposition de loi en 2022. Pourtant, la réponse de l'époque avait été de préférer un hypothétique CDI comme moyen de répondre au mal-être profond ressenti par de nombreuses AESH. Rien n'avait été fait sur le besoin important de formation, sur le niveau de rémunération ni sur les perspectives qu'offre la création d'un corps de fonctionnaires.

Cette logique a été poursuivie par le gouvernement d'Emmanuel Macron avec la reconnaissance du travail des AESH pendant la pause méridienne. Si la reconnaissance par l'État qu'il est de son devoir d'assumer la rémunération des AESH pendant les pauses méridiennes soulage les collectivités, cette reconnaissance témoigne en réalité d'une vision des AESH comme des couteaux suisses destinés à dépanner. Cette reconnaissance est par ailleurs purement fictive. La rentrée 2024 a été une des pires rentrées vécues par les AESH. Aucune enveloppe supplémentaire n'ayant été prévue par le ministère pour financer le travail des AESH pendant les pauses méridiennes, beaucoup d'AESH ont purement et simplement perdu la rémunération supplémentaire que représentait la prise en charge par les collectivités des pauses méridiennes. Celles qui assument le travail d'accompagnement en pause méridienne se voient décompter ces heures du temps d'accompagnement en classe. De fait : l'immense majorité des AESH n'a pas vu son temps de travail ou son niveau de rémunération augmenter, pire, beaucoup ont vu leur revenu baisser depuis la fin de la prise en charge par les collectivités des pauses méridiennes.

Nous voulons une reconnaissance du métier des AESH, c'est une revendication d'ailleurs partagée par la très grande majorité des syndicats représentatifs des AESH. Cette reconnaissance irait dans le sens d'un meilleur accompagnement pour les élèves en situation de handicap. C'est à ce titre que cette proposition de loi figure dans le programme de gouvernement du Nouveau Front populaire.

Nous voulons insister sur le fait que la question de l'inclusion des élèves en situation de handicap ne saurait par ailleurs se résumer à la seule question des AESH. Les associations de parents d'élèves en situation de handicap plaident depuis longtemps pour de meilleures formations à destination du corps enseignant, du personnel d'éducation et d'encadrement et des personnels sociaux et de santé, mais aussi pour une meilleure accessibilité des bâtiments et des outils pédagogiques.

L'**article 1^{er}** prévoit la création d'un corps de fonctionnaires pour les accompagnantes d'élèves en situation de handicap (AESH). Il prévoit également la titularisation des AESH en poste au 1^{er} septembre 2024 dans les établissements scolaires du premier et du second degré. Un décret fixera les obligations de service et les missions des AESH. Il précisera que les AESH sont tenues d'assurer, sur l'ensemble de l'année scolaire, un service d'accompagnement de vingt-quatre heures hebdomadaires auprès des élèves sur le temps scolaire.

L'**article 2** est le gage de cette PPL.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – L'article L. 917-1 du code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) À la fin de la deuxième phrase, les mots : « , par les établissements d'enseignement mentionnés au chapitre II du titre I^{er} et au titre II du livre IV de la deuxième partie ou par les établissements mentionnés à l'article L. 442-1 » sont remplacés par les mots : « et intègrent le corps des accompagnants des élèves en situation de handicap qui est classé dans la catégorie B prévue à l'article L. 411-2 du code général de la fonction publique, et dont les modalités sont fixées par décret » ;
- ④ b) La dernière phrase est supprimée ;
- ⑤ 2° Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Les agents non titulaires exerçant dans des établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat d'association au 1^{er} septembre 2024 sont immédiatement nommés fonctionnaires stagiaires dans leur corps d'exercice. Ceux de ces agents qui ne remplissent pas les conditions posées par les articles L. 321-1 à L. 312-3 du code général de la fonction publique se voient proposer un contrat de travail à durée indéterminée dans les mêmes conditions de rémunération et de temps de travail que les fonctionnaires titulaires. Les fonctionnaires stagiaires accomplissent un stage d'un an. Au cours de leur stage, ils bénéficient d'une formation organisée, dans le cadre des orientations définies par l'État, par un établissement d'enseignement supérieur, visant l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice du métier. Cette formation alterne des périodes de mise en situation professionnelle dans un établissement et des périodes de formation au sein de l'établissement d'enseignement supérieur. Elle est accompagnée d'un tutorat et peut être adaptée pour tenir compte du parcours antérieur des fonctionnaires stagiaires. » ;
- ⑦ 2° Le troisième alinéa est supprimé ;
- ⑧ 3° Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Les accompagnants des élèves en situation de handicap sont recrutés par concours, organisés selon des modalités fixées par voie réglementaire,

qui prévoient une affectation des lauréats dans l'un des départements de l'académie au sein duquel le concours a été organisé. » ;

- ⑩ 4° Les sixième et huitième alinéas sont supprimés.
- ⑪ II. – Le premier alinéa de l'article L. 611-1 du code général de la fonction publique est complété par les mots : « , et pour le corps des accompagnants des élèves en situation de handicap ».

Article 2

- ① La charge pour l'État est compensée à due concurrence par :
- ② 1° La création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services ;
- ③ 2° La majoration du taux forfaitaire mentionné à l'article 200 A du code général des impôts ;
- ④ 3° La majoration de l'impôt sur les sociétés ;
- ⑤ 4° La majoration de l'impôt sur la fortune immobilière.