



D

RAPPORT

L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



TABLE DES MATIÈRES

Editorial	4		
I- L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN COMME PRINCIPALE RÉPONSE À L'INCLUSION : UN SYSTÈME GLOBAL À REPENSER	7	III- DES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT INADAPTÉES AUX BESOINS DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP	19
II- UNE GESTION DES BESOINS EN ACCOMPAGNEMENT HUMAIN NE PERMETTANT PAS L'ÉGAL ACCÈS À L'ÉDUCATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP	10	1- UNE FORMATION INSUFFISANTE ET INADAPTÉE DES AESH	19
1- LA NON-EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES MDPH METTANT EN CAUSE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT	10	2- DES MISSIONS INSUFFISAMMENT DÉFINIES	21
2- DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT EN RAISON D'UN STATUT PEU ATTRACTIF	13	Scolarité partagée	22
Conditions d'emploi	14	Les gestes techniques	22
Reconnaissance et appartenance à la communauté éducative	14	L'interprétariat	23
3- LES PÔLES INCLUSIFS D'ACCOMPAGNEMENT LOCALISÉ (PIAL) : UNE GESTION QUI INTERROGE SUR LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES ENFANTS	15	3- UN MANQUE DE CONCERTATION DES ACTEURS AU DÉTRIMENT DES BESOINS ÉDUCATIFS PARTICULIERS DE L'ENFANT	24
Un fonctionnement opaque et disparate	16	Identifier le rôle de l'AESH dans la classe au soutien des besoins particuliers de l'élève	24
Une gestion des ressources humaines qui prime sur la réponse aux besoins de l'enfant	17	Mieux intégrer l'AESH dans l'équipe éducative	24
4- UNE GESTION DE LA PÉNURIE D'AESH ENTÉRINÉE PAR LES MDPH	18	4- ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN DE L'ENFANT SUR LES TEMPS ASSOCIÉS À LEUR SCOLARITÉ	26
		L'accompagnement de l'élève pendant sa scolarité « hors les murs »	26
		La présence d'une aide humaine pendant le temps périscolaire	27
		Conclusion	30
		Recommandations	31
		Notes	34

ÉDITORIAL

« En ce matin de rentrée scolaire mon garçon ne s'est pas levé pour prendre le petit-déjeuner avec son frère et sa sœur ! Non, lui il n'a pas école, car il n'a pas d'AESH (...) ».

« Où est-il écrit que l'école serait réservée aux élèves non handicapés ? L'école est un droit constitutionnel, un patrimoine commun. Nous parents d'enfants en situation de handicap n'avons pas à remercier l'école d'accueillir nos enfants ».

« Depuis juin je suis en contact avec l'école, on m'a dit de rappeler, de rappeler encore, puis le 7 juillet d'attendre désormais fin août, où j'aurai enfin une réponse. Nous avons passé l'été, à la fois plein d'espoir et d'angoisse, puis la veille de la rentrée, rien, pas d'AESH pour notre fils ».

Un autre parent s'inquiète. Il avait été informé la veille de la rentrée qu'au final son enfant ne serait pas accompagné par la même AESH que l'année dernière, car elle travaille désormais sur plusieurs établissements. Pourtant le travail avec l'AESH avait tellement été bénéfique à son enfant. Reprendre tout à zéro, affronter ses angoisses, c'est trop difficile. Puis il se voit répondre que c'est préférable pour lui, car il ne faut pas qu'il s'habitue, qu'il s'attache...

D'autres encore, épuisés par des appels quasi hebdomadaires de l'école, car leur enfant est trop difficile, que l'AESH étant absente, il serait préférable qu'ils le gardent à la maison, que l'enseignant n'en peut plus ! Et quand on n'en peut plus, on n'en veut plus...

Et tellement d'autres témoignages...

Manque de considération, statut précaire, absence de reconnaissance, d'appartenance à un collectif de professionnels, les missions des AESH sont aussi régulièrement détournées : aide humaine comme palliatif à l'enseignement, à l'absence ou la carence de professionnels du médico-social, ou encore comme condition de la sécurité, ils sont

partagés entre les besoins de l'élève et ceux de l'enseignant. Les AESH se retrouvent alors inquiets pour leur exercice professionnel, du fait d'un statut précaire, et d'une absence de cohérence entre tous les acteurs.

Autant de situations inacceptables pour les enfants en situation de handicap et leur famille dont le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante chargée par la Constitution de veiller au respect des droits et libertés, est régulièrement saisi. Ces réclamations relatives à des difficultés d'accès à l'éducation d'enfants en situation de handicap représentaient en 2021 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 d'élèves en situation de handicap en milieu scolaire.

Tant les conventions internationales ratifiées par la France¹ que la Constitution² garantissent à chaque enfant le droit à l'éducation, sur la base de l'égalité des chances et sans discrimination. L'égal accès de tous les enfants à la scolarité suppose d'apporter des réponses appropriées aux besoins de chaque enfant.

Pour y parvenir, il appartient à l'Etat de faire en sorte que le système éducatif « *pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux* »³. Construire un environnement inclusif constitue le préalable à la scolarité de tous les enfants, dont celles et ceux en situation de handicap.

Selon le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies : « *l'inclusion renvoie à la possibilité d'accéder à une éducation, formelle ou non, de qualité, sans discrimination, et de progresser dans son apprentissage. Elle vise à permettre aux communautés, aux systèmes et aux structures de lutter contre la discrimination, notamment contre des stéréotypes préjudiciables, de reconnaître la diversité, de promouvoir l'ouverture et de surmonter les obstacles*

à l'apprentissage et à la participation de tous, en s'attachant au bien-être et à la réussite des élèves handicapés»⁴.

Garantir l'égal accès de tous les enfants handicapés à la scolarité, c'est aussi leur assurer, autant que nécessaire, la compensation des conséquences de leur handicap. En favorisant l'autonomie des élèves en situation de handicap, en leur permettant d'accéder aux apprentissages, les AESH constituent à ce titre un appui précieux, parmi d'autres, à leur scolarité.

Les lois du 11 février 2005 et du 8 juillet 2013⁵ sont venues renforcer le droit à l'éducation en favorisant notamment, chaque fois que possible, la scolarisation des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire. Afin de garantir l'égal accès à l'éducation, l'Etat a l'obligation de mettre en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants en situation de handicap⁶.

Il est indéniable que l'accès à la scolarisation des enfants handicapés a progressé ces dernières années et qu'une impulsion a été donnée à l'école inclusive. Plus de 400 000 enfants en situation de handicap ont été scolarisés en milieu ordinaire à la rentrée 2021, contre 321 500 en 2017, ce qui correspond à une augmentation de 19 % en 5 ans. C'est une avancée très importante qu'il faut souligner. Quant aux accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), leur nombre a également progressé puisque, s'agissant des AESH recrutés par l'Education nationale, ils étaient 125 000 en 2021, soit une hausse de 35 % en 5 ans.

Ce bilan ne suffit toutefois pas à effacer les difficultés persistantes rencontrées encore par trop d'enfants en situation de handicap pour accéder à l'éducation, sans discrimination, à égalité de chances avec les autres.

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. Et la transformation de l'offre médico-sociale, faute d'être suffisamment pensée, accompagnée, conduit à de la discrimination, et paradoxalement à de l'exclusion.

Or, comme nous le rappelons régulièrement, l'inclusion - que nous appelons de nos vœux - suppose de prendre en compte les besoins spécifiques de chaque enfant, à commencer par les plus vulnérables. Elle ne consiste pas à faire entrer, coûte que coûte, les enfants handicapés dans des environnements inadaptés. Elle implique au contraire que des moyens suffisants et adaptés soient prévus pour répondre aux besoins de chaque enfant, quel que soit son handicap.

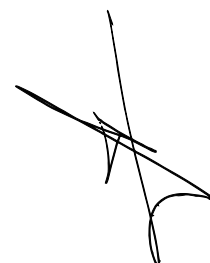
CLAIRE HÉDON

Défenseuse des droits



ÉRIC DELEMAR

Adjoint, Défenseur des enfants



Dans le cadre de la réalisation du présent rapport, l'institution a procédé à une analyse de l'ensemble des réclamations qui lui ont été adressées en lien avec la problématique des AESH. Elle a en outre réalisé des entretiens avec des professionnels du milieu éducatif concernés par cette question et consulté les associations membres de son comité d'entente handicap, composé d'acteurs investis sur ce sujet.

En complément, le Défenseur des droits a sollicité le ministère de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports, le secrétariat d'Etat en charge des personnes handicapées, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), le secrétariat général à l'enseignement catholique, et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Partant des constats qui en sont ressortis, et sans prétendre à l'exhaustivité, la Défenseure des droits fait état de ce que l'institution perçoit du 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.

PARTIE I

L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN COMME PRINCIPALE RÉPONSE À L'INCLUSION : UN SYSTÈME GLOBAL À REPENSER

Le nombre de notifications d'AESH par les Maisons Départementales pour les Personnes Handicapées (MDPH) n'a cessé de croître ces dernières années pour répondre à des demandes en constante augmentation et devenir ainsi la réponse principale en faveur de l'inclusion des élèves en situation de handicap. Or si la mission des AESH est de participer à rendre l'environnement plus adapté pour l'enfant en situation de handicap, elle n'est en aucun cas celle de se substituer à des professionnels (enseignant, éducateur spécialisé, psychologue, médecin, etc.).

La Défenseure des droits rappelait encore récemment⁷ que ce constat s'avère particulièrement préoccupant en ce qu'il montre les carences institutionnelles de l'inclusion scolaire qui implique que l'école s'adapte aux besoins des élèves en situation de handicap.

Les nombreuses saisines reçues chaque année, outre les témoignages et contributions reçus dans le cadre du présent rapport, démontrent que le système scolaire actuel demande, encore trop souvent, aux enfants en situation de handicap de s'adapter, au risque de les stigmatiser et, *in fine*, de les exclure.

EXEMPLE

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

La rapporteuse spéciale des Nations Unies⁸ faisait le même constat en 2019 et encourageait la France « à passer de l'approche individuelle appliquée actuellement, qui veut que les enfants handicapés s'adaptent au système scolaire, à une approche générale visant à transformer le système d'enseignement de sorte qu'il accueille, dans une démarche inclusive, les enfants handicapés ».



De fait, l'approche individuelle peut contribuer à créer un environnement scolaire peu ouvert aux élèves en situation de handicap, limitant toute initiative en faveur de leur scolarisation en dehors de la présence d'un AESH.

L'institution est ainsi régulièrement saisie par des familles dont l'enfant se voit refuser par l'établissement une scolarisation complète, voire toute scolarisation, au motif de l'impossibilité des équipes éducatives à accueillir l'enfant en l'absence de son AESH. La Défenseure des droits rappelle à chaque fois, outre que l'adaptation des parcours de scolarisation des élèves aux besoins particuliers relève en premier lieu des enseignants et de la direction de l'établissement, que « *La présence d'un personnel chargé de l'accompagnement n'est ni un préalable ni une condition à la scolarisation de l'élève* »⁹.

La systématisation du recours à l'accompagnement humain pour pallier des défaillances institutionnelles, explique en grande partie les « sous-jacents » de l'augmentation continue des prescriptions d'AESH par les MDPH, qui devient la réponse principale, parfois la seule, en faveur de l'inclusion des élèves en situation de handicap.

Le Sénat, dans son rapport d'information¹⁰ sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat, considère, à ce titre, que « *l'école inclusive ne doit pas se limiter à une approche par une compensation du handicap au moyen d'un accompagnement humain* ».

En effet, comme le rappelle régulièrement la Défenseure des droits, l'inclusion scolaire suppose l'adaptation de l'environnement scolaire, dans une vision universaliste, afin de permettre la pleine participation de l'élève en situation de handicap, et doit d'abord s'appréhender sous le prisme de l'accessibilité. Celle-ci peut être matérielle (adaptation des locaux ou du matériel), pédagogique (adaptation des supports ou de la manière dont l'enseignant transmet son savoir) mais également sociale (avec les adultes et les autres enfants).

A ce titre, la rapporteuse spéciale des Nations Unies relevait notamment, comme freins à l'inclusion : le manque d'infrastructures accessibles, l'absence de formation spécialisée des enseignants et des accompagnants, l'inadaptation des programmes scolaires et des salles de classe.

Ces constats restent d'actualité et ressortent très largement des saisines de l'institution :

- La rigidité des programmes et objectifs scolaires, qui réduit la réussite aux performances scolaires, laisse peu de place à la singularité de chacun ;
- Les importants effectifs scolaires par classe, outre la limite du parc immobilier, sont des freins à l'accessibilité matérielle ;
- Le manque, voire, l'inexistence de formation des professionnels de l'Education nationale à l'inclusion scolaire les met en difficulté pour envisager d'autres aménagements de la scolarité que le recours à l'aide humaine. Avec pour conséquence, une mauvaise utilisation des outils d'évaluation des besoins de l'enfant, comme le GEVA-Sco. S'agissant plus précisément des enseignants, ce manque est un frein à l'accessibilité pédagogique qui suppose une adaptation des contenus des cours et de leurs supports.

EXEMPLES

Dans le cadre d'une réclamation qui lui était soumise, la Défenseure des droits a eu connaissance de la situation d'un élève qui ne bénéficiait pas d'accompagnement humain en dépit d'une notification de la MDPH en ce sens. Après plusieurs semaines difficiles, l'enseignant indique s'être aperçu que l'élève ne parvenait pas à comprendre les consignes, qui auraient dû lui être reformulées par l'AESH. Il a décidé de reprendre l'intégralité de son cours et de penser la transmission différemment et ce pour l'intégralité de la classe. Il s'est aperçu que non seulement l'élève parvenait à davantage intégrer les apprentissages et exercices, sans aucune aide humaine, mais que ces changements profitaient à l'ensemble de la classe.

Dans une autre situation, l'élève était accompagné de son AESH en cours d'anglais et ne parvenait pas à suivre les enseignements. Après plusieurs demandes de la part des parents de l'enfant, l'enseignant a fini par communiquer les cours sur un support informatique, ce qui a permis à l'élève non seulement de suivre l'enseignement (et de réussir brillamment les évaluations) mais également de le rendre parfaitement autonome sur ce cours.

Autre exemple, une enseignante explique qu'elle faisait travailler tous ses élèves par « îlots » afin d'encourager le travail et la réflexion en équipe, ainsi que l'entraide. Ces modalités de travail se sont révélées profitables à tous, notamment à un jeune élève autiste, en favorisant également la sociabilité.

Ces situations démontrent que certains aménagements sont, en réalité, assez simples à mettre en place et ne constituent pas une charge disproportionnée pour les enseignants.

RECOMMANDATION N° 1

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et aux services académiques de poursuivre les efforts déployés en faveur d'une école pleinement inclusive et, dans cet objectif, de :

- Mieux former les enseignants et, plus généralement, l'ensemble des acteurs de l'Education nationale sur les enjeux de l'école inclusive, l'accueil des enfants en situation de handicap, les différents handicaps mais également sur l'utilisation des outils indispensables à l'évaluation des besoins de l'enfant ;
- Garantir des aménagements effectifs de la scolarité, adaptés aux besoins de chaque élève en situation de handicap et, à ce titre, développer notamment les partenariats et la collaboration entre les différents acteurs (éducation, médico-sociaux, associations, familles, etc.) dans l'objectif de créer et partager des outils communs pouvant être facilement mobilisables par les équipes éducatives.

PARTIE II

UNE GESTION DES BESOINS EN ACCOMPAGNEMENT HUMAIN NE PERMETTANT PAS L'ÉGAL ACCÈS À L'ÉDUCATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

Si pour certains enfants l'accompagnement humain constitue davantage une solution « par défaut » de nature à pallier les défaillances institutionnelles, pour d'autres cet accompagnement est indispensable à leur inclusion. Or, 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.

1. LA NON-EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES MDPH METTANT EN CAUSE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

L'institution est très régulièrement saisie de difficultés relatives au recrutement des AESH. Face à un nombre de notifications d'AESH¹¹ en constante augmentation beaucoup restent lettre morte. Pour justifier la non-exécution de ces notifications, les académies invoquent régulièrement un budget insuffisant et/ou une pénurie de candidature.

Pourtant, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat en 2009, l'Etat est tenu à une obligation de résultat, et peut voir, à défaut, sa responsabilité engagée¹². En effet, conformément aux obligations qui lui incombent, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, l'Etat 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 handicap¹³.

Dès lors, le seul constat d'un défaut d'effectivité de la décision de la CDAPH, en raison de problèmes budgétaires ou de difficultés à présenter des candidats aux fonctions d'AESH à l'établissement scolaire, ne saurait libérer l'État de son obligation d'assurer une scolarisation adaptée et effective à l'enfant¹⁴.

« Depuis que ma fille a fait une crise dans la cour de récréation, l'école refuse de la prendre en charge si son AESH est absente. Même si mon employeur est compréhensif, j'ai dû me mettre en mi-temps pour pouvoir la garder à la maison. »

FOCUS

LES DIFFÉRENTES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT

Aux termes de l'article D.351-16-1 du code de l'éducation, l'aide humaine qui accompagne un enfant en situation de handicap peut être individuelle ou mutualisée. Ces aides sont attribuées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) sur la base d'une évaluation de la situation scolaire de l'élève handicapé, en prenant en compte notamment son environnement scolaire, la durée du temps de scolarisation, la nature des activités à accomplir par l'accompagnant, la nécessité que l'accompagnement soit effectué par une même personne identifiée, les besoins de modulation et d'adaptation de l'aide et sa durée.

L'aide individuelle (AESH-i) a pour objet de répondre aux besoins d'un élève qui requiert une attention soutenue et continue¹⁵. La notification de la CDAPH précise dans ce cas le temps d'accompagnement par semaine (temps de scolarisation exprimé en heures) et les activités principales pour lesquelles l'élève doit être accompagné.

L'aide mutualisée (AESH-m) répond aux besoins d'accompagnement d'élèves qui ne requièrent pas une attention soutenue et continue¹⁶. Elle accompagne plusieurs élèves en situation de handicap simultanément ou successivement dans le respect des notifications de la CDAPH. Celle-ci détermine les activités principales de l'aide humaine, sans préciser la quotité horaire de l'accompagnement. Il revient ensuite à l'équipe pédagogique de déterminer les moments où cette aide est la plus pertinente pour l'enfant.

En outre, les élèves orientés dans les dispositifs ULIS (unités localisées pour l'inclusion scolaire) sont accompagnés par une AESH collective qui participe, sous la responsabilité pédagogique de l'enseignant coordonnateur de l'ULIS, à l'encadrement et à l'animation des actions éducatives conçues dans le cadre de l'ULIS. La décision d'affectation d'un AESH dans ces dispositifs ne relève pas en revanche de la MDPH.

CONDITIONS ET PROCÉDURE D'ATTRIBUTION¹⁷

L'attribution d'une aide humaine à un élève peut être envisagée, quelle que soit la nature de son handicap et quel que soit le niveau d'enseignement, dès lors qu'un examen approfondi de sa situation fait apparaître le besoin, pour une durée déterminée, de l'aide d'une personne dans le cadre de la vie scolaire quotidienne, en vue d'optimiser son autonomie dans les apprentissages, de faciliter sa participation aux activités collectives et aux relations interindividuelles et d'assurer son installation dans les conditions optimales de sécurité et de confort.

Les demandes en vue de l'attribution d'un AESH sont adressées par les parents ou le représentant légal de l'enfant ou l'élève majeur à la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH), si possible avec l'avis motivé de l'équipe éducative.

Un projet personnalisé de scolarisation (PPS) est ensuite élaboré par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH à la demande des parents ou de l'élève majeur. Il définit les modalités de déroulement de la scolarité ainsi que les actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales répondant aux besoins particuliers de l'élève. Puis, la CDAPH se prononce sur les mesures en vue d'assurer l'insertion scolaire ainsi que sur l'orientation au vu du PPS, en tenant compte des observations formulées par l'élève majeur ou ses parents.

Elle détermine la forme ainsi que la quotité d'heures d'accompagnement dont l'enfant a besoin ou, le cas échéant, arrête le principe d'une aide mutualisée.

RECRUTEMENT ET FINANCEMENT DES AESH

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

La Défenseure des droits constate des pratiques au niveau des académies contraires à l'objectif de scolarisation, sans discrimination, des enfants en situation de handicap.

Certaines académies refusent, par exemple, d'honorer une notification intervenue en cours d'année scolaire au motif que le budget alloué aux AESH étant calculé en début d'année scolaire, elles ne disposent pas des moyens nécessaires pour procéder au recrutement.

EXEMPLE

La Défenseure des droits a été saisie de la situation d'un enfant en situation de handicap scolarisé en école maternelle. Par notification du 5 novembre 2020, la CDAPH lui avait octroyé une aide humaine individuelle sur l'intégralité du temps scolaire hebdomadaire. Les services de l'Education nationale avaient indiqué aux parents leur impossibilité de mettre en œuvre l'accompagnement, précisant que les notifications « tardives », communiquées après la rentrée scolaire, ne pouvaient être couvertes en raison du manque de budget des services académiques, n'évoluant pas au rythme des ouvertures de droits émises par la MDPH. Dans une décision 2022-122¹⁸, la Défenseure des droits a conclu à une violation des droits de l'enfant et demandé aux services de l'Education nationale de prendre les mesures appropriées afin : d'inscrire, au budget de chaque année scolaire, une enveloppe prévisionnelle permettant de prendre en compte les notifications d'AESH intervenant en cours d'année ; de développer leur relation partenariale avec la MDPH afin d'anticiper la mise en œuvre des décisions prises par la CDAPH, en référence au « *Vademecum de la rentrée scolaire* » établi par la CNSA ; de réaliser, quelle que soit la période de l'année scolaire considérée, les diligences imposées pour le recrutement des AESH octroyés aux élèves en situation de handicap par la CDAPH ; et de mettre en place des actions de soutien des équipes pédagogiques dans l'accompagnement des enfants en situation de handicap, notamment pendant la période de recrutement de leur accompagnant.

D'autres refusent systématiquement de remplacer les AESH absents estimant qu'elles ne peuvent anticiper ces absences et que, d'un point de vue administratif, elles respectent la notification de la MDPH. Cette pratique a été condamnée par le tribunal administratif de Nantes qui a enjoint l'académie à mettre en place une aide humaine auprès de l'enfant¹⁹.

La Défenseure des droits constate que ces difficultés se rencontrent globalement sur tout le territoire, même si certains départements, notamment en zone rurale, apparaissent particulièrement sinistrés.

L'absence d'AESH a des conséquences dramatiques pour l'enfant qui peine à suivre les apprentissages et, bien souvent, accumule du retard jusqu'à, pour certains, être contraints de redoubler ou être scolarisés à domicile.

« Depuis que mon fils a son AESH, il reprend confiance en lui et me dit qu'il aime aller à l'école. Malheureusement, nous avons dû attendre plus de deux ans pour qu'une personne lui soit affectée, deux ans pendant lesquels il restait à la maison toute la journée... »

RECOMMANDATION N°2

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées :

- 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. ;
- De mettre en place des 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 prendre les mesures appropriées afin que soit inscrite, au budget de chaque année scolaire, une enveloppe prévisionnelle permettant de prendre en compte les notifications d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) quelle que soit la période de l'année scolaire considérée.

RECOMMANDATION N°3

La Défenseure des droits recommande aux services académiques :

- De développer des relations partenariales avec la MDPH afin d'anticiper la mise en œuvre des décisions prises par la CDAPH, en référence au « Vade-mecum de la rentrée scolaire » établi par la CNSA ;
- De réaliser, quelle que soit la période de l'année scolaire considérée, les diligences imposées pour le recrutement des AESH octroyés aux élèves en situation de handicap par la CDAPH ;
- De mettre en place des actions de soutien des équipes pédagogiques dans l'accompagnement des enfants en situation de handicap, notamment pendant la période de recrutement de leur accompagnant.

2· DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT EN RAISON D'UN STATUT PEU ATTRACTIF

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.

FOCUS**LE STATUT DES AESH²⁰**

Les AESH sont recrutés par contrat d'une durée de trois ans, renouvelable une fois, avec la possibilité d'obtenir à terme un contrat à durée indéterminée. Pour l'appréciation de la durée des six ans, les services accomplis à temps incomplet et à temps partiel sont assimilés à des services à temps complet. Les services accomplis de manière discontinue sont pris en compte, sous réserve que la durée des interruptions n'excède pas quatre mois.

Les services accomplis en qualité d'assistant d'éducation (AED) pour exercer des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap sont assimilés à des services accomplis en qualité d'accompagnant des élèves en situation de handicap.

Les accompagnants des élèves en situation de handicap sont régis par les dispositions réglementaires générales applicables aux agents contractuels de l'Etat outre les dispositions réglementaires plus spécifiques²¹.

Les AESH peuvent être recrutés à temps plein ou temps partiel et, sous réserve de l'accord de leur employeur principal, peuvent cumuler une autre activité professionnelle.

Le métier d'AESH est en constante évolution depuis plusieurs années afin de le rendre plus attractif, moins précaire et davantage professionnalisant. Parmi les mesures les plus récentes²²:

- la professionnalisation accrue du métier avec une formation continue renforcée;
- la rénovation de leur cadre de gestion RH sécurisant leur parcours par un CDD de 3 ans dès le premier recrutement et visant à clarifier les modalités de décompte du temps de travail afin d'assurer la reconnaissance de toutes les activités effectuées (prise en compte des activités connexes ou complémentaires à l'accompagnement ainsi que l'augmentation de la période de travail de référence de 39 à 41 semaines minimum);
- une grille de rémunération étendue à 11 échelons sur 30 ans de carrière et instaurant une automaticité de leurs avancements;
- la mise en place depuis la rentrée scolaire 2020 des AESH référents, fonction indemnisée, qui contribuent sur l'ensemble du territoire à mieux accompagner les AESH, en permettant à un pair expérimenté de leur apporter aide et soutien dans leur pratique;
- la revalorisation de la grille indiciaire des AESH et autres avantages statutaires au 1^{er} janvier 2022.

Si la Défenseure des droits se réjouit de ces évolutions positives, il ressort tant des contributions reçues que des auditions réalisées, qu'elles restent insuffisantes pour rendre les emplois attractifs et répondre aux besoins.

CONDITIONS D'EMPLOI

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 voient 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. Or, dans les textes, rien n'impose à l'employeur de limiter le contrat à une telle durée.

En outre, ces emplois à temps partiels sont souvent rythmés par une importante mobilité des professionnels. En effet, compte tenu des besoins des établissements et du territoire, les AESH peuvent être recrutés pour exercer leurs fonctions d'accompagnement au sein d'un ou plusieurs établissements et/ou auprès de plusieurs enfants dans un même établissement. Il est largement fait usage de cette possibilité à des fins de rationalisation du personnel, sans tenir compte ni des besoins des enfants, ni des conditions de travail des AESH.

RECONNAISSANCE ET APPARTENANCE À LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

Il résulte également de nos saisines 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.

En premier lieu, l'absence d'intégration de la fonction d'AESH dans la fonction publique contribue à un sentiment de marginalisation. Dans certains cas, ce sentiment peut être accentué par des réactions d'enseignants



réfractaires à leur intervention, voire à leur présence même en classe, ce qui questionne le sens de leur fonction, mais également la manière dont l'intervention des AESH est portée par les établissements et les académies.

Ces comportements résultent bien souvent d'un manque de formation et d'une méconnaissance du rôle de l'AESH. 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.

Au-delà, leur sentiment d'appartenance à un corps professionnel semble altéré. Malgré la mise en place des pôles Inclusifs d'Accompagnement Localisés (PIAL) et des AESH référents, nombre d'aides humaines se sentent encore isolées et regrettent de ne pas pouvoir échanger régulièrement avec leurs pairs aussi bien sur les situations à gérer au quotidien que sur leurs pratiques.

3- LES PÔLES INCLUSIFS D'ACCOMPAGNEMENT

LOCALISÉ (PIAL) : UNE GESTION

QUI INTERROGE SUR LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES ENFANTS

Face à l'augmentation des besoins et effectifs en aide humaine, des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) ont été expérimentés dans plusieurs zones et établissements scolaires en France dès la rentrée scolaire 2018.

L'objectif de ces dispositifs était double. D'une part, il s'agissait de coordonner les moyens d'accompagnement humain au sein des écoles et établissements scolaires du public et du privé sous contrat, afin de trouver un juste équilibre entre offre et demande. D'autre part, il s'agissait de créer de véritables plateformes permettant de coordonner l'ensemble des aides à destination de l'enfant (humaines, pédagogiques, éducatives et thérapeutiques) et de mobiliser les enseignants pour identifier au mieux les besoins de l'enfant et mettre en œuvre les réponses adéquates.

Sans attendre le retour de cette expérimentation, l'article 25 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école

de la confiance a officiellement créée les PIAL dans chaque département avec pour objectif une généralisation à l'ensemble du territoire à la rentrée 2021.

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

Le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports présentait alors le PIAL à travers trois grands objectifs²³ :

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

Depuis la généralisation des PIAL sur l'ensemble du territoire, le rapport d'information de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat « Bilan sur les mesures éducatives du quinquennat »²⁴ dénombre 2.719 PIAL dans l'enseignement public, 307 dans l'enseignement privé sous contrat et 994 qui interviennent tant dans le public que le privé sous contrat.

Si les objectifs sont pertinents, les saisines du Défenseur des droits laissent transparaître, quand bien même elles ne prétendent pas couvrir la réalité de l'entièreté de ces structures, un bilan très mitigé.

UN FONCTIONNEMENT OPAQUE ET DISPARATE

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.

Certaines académies ont fait le choix d'organiser les PIAL en fonction du collège de secteur, d'autres sur une zone géographique déterminée. Certaines ont choisi de créer des PIAL spécifiques pour les établissements privés sous contrat, quand d'autres ont fait le choix de concerner tant le public que le privé. Si cette latitude est pertinente pour permettre à chaque territoire de s'adapter en fonction de ses spécificités, elle doit s'accompagner d'une information complète et précise à destination des familles pour rester lisible.

EXEMPLE

La Défenseure des droits a été saisie de la situation d'un enfant en situation de handicap, accompagné par une AESH individuelle, dont la famille souhaitait la scolarisation dans un établissement privé à la suite de difficultés de prise en charge dans son école de secteur. L'établissement privé a informé la famille de la possibilité d'accueillir l'enfant, à condition qu'une AESH individuelle lui soit attribuée. Les parents n'ayant pas été informés que l'établissement scolaire privé dépendait d'un PIAL spécifique, s'étaient à tort rapprochés de l'ancien PIAL de l'enfant. En l'absence totale d'information des familles, puis de coordination des services, l'enfant a finalement été inscrit en instruction en famille.

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.

Dans les textes, le PIAL constitue une plateforme au service des besoins de l'enfant. Le coordonnateur PIAL a donc un rôle

essentiel à jouer. Pourtant, la pleine mesure de cette fonction n'a pas été prise et elle est confiée à des personnes déjà en poste qui ne bénéficient que d'une décharge partielle. Dans plusieurs des situations qui lui ont été soumises, le Défenseur des droits s'est trouvé face à des professionnels en souffrance, tiraillés entre les demandes des familles et celles des enseignants, qui finissent par démissionner.

UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI PRIME SUR LA RÉPONSE AUX BESOINS DE L'ENFANT

En décalage avec l'objectif affiché, plusieurs situations soumises à l'institution laissent apparaître qu'un certain nombre de PIAL font primer la gestion des ressources humaines sur la réponse aux besoins de l'enfant. Ce constat rejoint celui de la commission du Sénat susmentionnée²⁵ qui, en citant les directeurs des MDPH, indique que les PIAL sont « *principalement un outil de gestion des ressources humaines à destination du ministère de l'Éducation nationale, permettant de structurer, de planifier et d'optimiser le réseau des AESH* ».

Si la gestion des AESH constitue une mission du PIAL, elle doit être appréhendée au regard des besoins de l'enfant. L'accompagnement dont bénéficie l'enfant doit être travaillé en terme de qualité (AESH formée au handicap spécifique de l'enfant par exemple, ou ayant reçu une formation informatique en cas d'assistance sur l'utilisation d'un matériel) et de quantité (quelles sont les tâches, matières sur lesquelles l'enfant doit être accompagné, combien cela représente de temps, etc.).

Or, il ressort des saisines et contributions reçues par l'institution que 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.

La Défenseure des droits a été alertée, en 2020, sur la note interne d'une académie qui prévoyait que pour constituer les agendas des AESH mutualisées, il convenait par principe de comptabiliser 5h par enfant par semaine. L'objectif était donc d'optimiser le temps de

présence de l'AESH sur un maximum d'enfants en ne prenant pas en compte les besoins d'accompagnement réels des enfants concernés.

La Défenseure des droits a également été saisie de la situation d'un enfant de 6 ans qui bénéficiait d'une notification pour une AESH mutualisée. L'année précédente, les équipes éducatives avaient évalué ses besoins d'accompagnement à 15 heures. Un autre enfant de sa classe bénéficiait, quant à lui, d'une AESH individuelle à temps plein. Aucune AESH mutualisée n'avait été recrutée, rendant la scolarité de l'enfant particulièrement compliquée. L'académie, interrogée, considérait avoir respecté les deux décisions de la MDPH dans la mesure où l'AESH individuelle s'occupait également de l'enfant ayant une notification mutualisée « lorsqu'elle avait le temps ». Cette situation s'est avérée très préjudiciable à l'enfant qui a fini par être scolarisé à domicile la moitié de la semaine.

De même, la Défenseure des droits a été alertée de plusieurs situations d'enfants qui bénéficieraient d'AESH différentes au cours de la semaine, voire de la journée. Si le relai de personnel peut parfois être mis en place dans l'intérêt de l'enfant, bien souvent ils sont uniquement motivés par un souci de rationalisation de l'activité.

Certains AESH indiquent ainsi :

- être affectés auprès d'enfants dont les handicaps appellent des réponses très différentes ;
- qu'il n'est pas toujours tenu compte, dans les affectations, des liens que l'enfant a pu nouer avec un AESH, ou de la nécessaire continuité de l'accompagnement auprès de l'enfant ;
- avoir des emplois du temps qui changent régulièrement, source également d'instabilité pour les enfants.

Il existe aussi des PIAL dont le fonctionnement semble tout à fait satisfaisant. Dans le cadre des auditions réalisées pour le présent rapport, la Défenseure des droits a eu connaissance de bonnes pratiques qui doivent être encouragées. Certains PIAL proposent un véritable accompagnement des AESH grâce

à des réunions régulières, la mise en place effective d'une AESH référente et l'organisation de sessions de formation sur certains handicaps avec des professionnels du secteur médico-social. D'autres proposent une véritable coordination avec les acteurs qui entourent l'enfant : enseignant, AESH, parents, secteur médico-social (SESSAD par exemple). Les besoins de l'enfant sont réfléchis en concertation et des phases d'expérimentation sont mises en œuvres.

« Mon fils a droit à du matériel informatique et un accompagnement humain à l'école. Après plus d'un an sans AESH, une personne lui a enfin été affectée à la rentrée scolaire. Cette personne ne s'était jamais servi d'un ordinateur et ne lui était donc d'aucune aide... »

RECOMMANDATION N°4

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse de mettre en place une mission d'évaluation des PIAL afin d'identifier les bonnes pratiques mises en œuvre, de proposer un fonctionnement clair et homogène de ces structures et d'en faire de véritables plateformes au soutien des besoins réels de l'enfant.

RECOMMANDATION N°5

La Défenseure des droits recommande aux services académiques de veiller à ce que les AESH désignés auprès des enfants en situation de handicap disposent des compétences requises pour répondre au plus près à leurs besoins.

4· UNE GESTION DE LA PÉNURIE

D'AESH ENTÉRINÉE PAR LES MDPH

Il résulte des dispositions de l'article L. 241-6 1° du code de l'action sociale et des familles et de l'article D. 351-16-1 du code de l'éducation

que la CDAPH évalue et se prononce sur les seuls besoins de compensation du handicap de l'enfant mais qu'il ne relève pas de sa compétence de se prononcer sur les moyens nécessaires et disponibles pour y répondre.

Par le passé, constatant de telles pratiques, le Défenseur des droits a rappelé aux CDAPH concernées qu'en faisant dépendre l'ouverture des droits à une aide individuelle de considérations tenant à la mise à disposition des effectifs nécessaires par les services académiques, la CDAPH avait outrepassé le cadre légal de ses compétences et entaché sa décision d'illégalité.

Si ces pratiques semblent aujourd'hui avoir cessé, d'autres voient le jour. La Défenseure des droits a ainsi été récemment alertée d'une tendance de certaines MDPH à prescrire une aide humaine mutualisée en lieu et place d'une aide humaine individuelle. Cette pratique offre aux académies une gestion des AESH plus souple en ce que le temps de présence de l'accompagnant auprès de l'enfant n'est pas précisé dans la notification.

S'il ne revient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur le bien-fondé ou non des évaluations réalisées par les MDPH, l'instruction de certaines réclamations, même si cela reste difficile à objectiver, laisse à penser que les contraintes budgétaires des académies ne sont pas toujours sans influence sur le sens des décisions prises. De tels biais introduits dans la prise de décision des CDAPH interrogent en ce qu'ils viseraient à répondre à des dysfonctionnements financiers et structurels et non plus réellement aux besoins de l'enfant.

RECOMMANDATION N°6

La Défenseure des droits recommande au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées de rappeler aux MDPH leur obligation de fonder leur évaluation sur les besoins de l'enfant.

PARTIE III

DES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT INADAPTÉES AUX BESOINS DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

Au-delà des constats qui viennent d'être faits, les situations soumises au Défenseur des droits montrent que la qualité de l'accompagnement ne répond pas toujours aux besoins de l'enfant.

1. UNE FORMATION INSUFFISANTE ET INADAPTÉE DES AESH

La Défenseure des droits tient à insister sur la nécessité, pour les accompagnants, de bénéficier d'une formation de qualité et adaptée, afin de répondre au mieux aux besoins des enfants qu'ils accompagnent. Elle permet également de décloisonner et d'encourager l'interaction et l'échange des professionnels de secteurs distincts autour des besoins de l'enfant, dans le but de créer une culture commune. En outre, la formation participe à la professionnalisation de la fonction afin de la rendre davantage attractive.

A cet égard, le Conseil d'État a considéré que « ces personnels doivent justifier de conditions de formation ou d'expérience adaptées à l'exercice des tâches qui leur sont confiées, en particulier lorsqu'elles comportent un soutien pédagogique à l'élève concerné »²⁶.

FOCUS

Les AESH bénéficient d'un droit à la formation qui comprend²⁷ :

- Une formation d'adaptation à l'emploi. Les AESH non titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne doivent bénéficier, au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année scolaire, voire si possible avant la prise de fonction, d'une formation d'adaptation à l'emploi de 60 heures, comprise dans leur temps de travail. L'objectif est de garantir aux AESH une formation leur permettant d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions, le contenu devant donc être adapté au mieux aux besoins de chaque agent. Elle est organisée et mise en œuvre au niveau départemental par les inspecteurs de l'Éducation nationale chargés de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés (IEN-ASH) ;
- Des modules de formation continue spécifiques à l'accompagnement des élèves en situation de handicap sont proposés par les académies et les DSDEN à public désigné ou suivant une démarche volontaire ;

- Un accès aux modules de formation d'initiative nationale inscrit au plan national de formation qui réunissent désormais enseignants et AESH (DGESCO).

Pourtant, la Défenseure des droits a été alertée de la situation de plusieurs AESH qui n'auraient reçu aucune formation, ni avant leur prise de fonction, ni au cours du premier trimestre de l'année scolaire, contrairement à ce qui était spécifié dans leur contrat. Malgré les demandes en ce sens de la part des AESH auprès de l'académie, aucun retour ne leur a été fait, laissant ces personnels se former eux-mêmes sur le terrain auprès des enfants et par leurs propres moyens. A 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.

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.

En outre, parmi les AESH qui auraient reçu une formation, beaucoup l'estiment insuffisante et inadaptée eu égard à l'étendue de leurs missions.

S'agissant plus spécifiquement de la formation des AESH aux handicaps spécifiques, il convient de rappeler que le handicap ne peut être appréhendé de manière large et générique. Chaque handicap est différent et génère des besoins différents, notamment pour l'accompagnement réalisé au plus près de l'enfant. L'accompagnement d'un enfant autiste n'est d'évidence pas le même que celui d'un enfant « Dys ».

Des modules consacrés aux différents handicaps semblent prévus tant dans le cadre de leur formation initiale, que dans le cadre de leur formation continue²⁸. Cela étant, les AESH interrogés dans le cadre du présent rapport sont unanimes sur l'insuffisance de leur contenu, voire l'utilité même de celui-ci. Certains indiquent s'être mobilisés pour bénéficier de formations pointues et

spécifiques auprès d'associations locales. Ces initiatives dépendent néanmoins de la bonne volonté de chacun et nécessitent de disposer du réseau utile, de prendre sur son temps libre et, parfois, d'investir sur ses deniers personnels.

Enfin, la Défenseure des droits a été alertée d'une situation individuelle sur un secteur PIAL relative au calendrier des formations. Dans ce dossier, il semblerait que, chaque année, le PIAL envoie toutes les AESH en formation le même jour, sans l'anticiper auprès des familles, laissant les enfants seuls le temps d'une journée, en dépit de ce qui est prévu par la circulaire du 5 juin 2019²⁹

RECOMMANDATION N°7

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées ainsi qu'aux services académiques :

- D'assurer l'effectivité de la formation initiale des AESH, comprenant notamment le rôle de l'AESH auprès de l'enfant et le positionnement de l'AESH auprès des différents interlocuteurs : enseignants, parents, secteur médico-social, etc. ;
- De mettre en place, concrètement, des temps de formation communs avec les enseignants et les professionnels du secteur médico-social, éventuellement par bassin géographique ;
- D'assurer l'effectivité des formations spécifiques des AESH aux différents handicaps en proposant des modules pointus tout au long de l'année ;
- D'assurer la formation des AESH sur des temps dédiés, hors du temps d'accompagnement des élèves.

2· DES MISSIONS INSUFFISAMMENT DÉFINIES

La circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017³⁰ relative aux *missions et activités des personnels chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap* est venue rappeler les missions générales qui peuvent être exercées par les accompagnants humains, et notamment leur vocation à favoriser l'autonomie de l'élève, sans se substituer à lui, sauf lorsque cela est nécessaire.

Lorsque, sur la base d'une évaluation de la situation scolaire de l'élève, la CDAPH ouvre le droit à l'accompagnement humain d'un enfant, elle doit définir les activités principales de l'AESH parmi trois domaines d'accompagnement des élèves :

- les actes de la vie quotidienne ;
- les activités d'apprentissage (scolaire, éducative, culturelle, sportive, artistique ou professionnelle) ;
- les activités de la vie sociale et relationnelle.

Si l'attribution d'un AESH-i s'accompagne d'une notification d'un nombre d'heures d'accompagnement, les activités que ce personnel devra effectuer doivent être précisées dans la décision de la CDAPH³¹. L'attribution d'un AESH-m, dont la quotité horaire n'est pas définie par la MDPH mais par l'équipe éducative, doit également s'accompagner réglementairement du détail des activités principales de l'accompagnant³².

FOCUS

Le projet personnalisé de scolarisation (PPS) définit, sur la base des éléments transmis par la famille, les équipes éducatives et les professionnels de santé et médico-sociaux intervenant auprès de l'enfant, les modalités de déroulement de la scolarité et les actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales répondant aux besoins particuliers de l'élève présentant un handicap³³. Il précise à cet effet notamment les modalités d'accompagnement dont l'enfant a besoin.

Lorsque la situation de l'enfant requiert l'intervention de professionnels issus de différents services et établissements, la loi prévoit que le PPS doit permettre de faciliter leur coordination.

Les missions et activités de l'AESH devraient être spécifiées dans le PPS, document indispensable à la mise en œuvre des réponses aux besoins particuliers des élèves en situation de handicap.

Il appartient à la CDAPH d'élaborer ce PPS. Pourtant, les situations portées à la connaissance du Défenseur des droits traduisent des pratiques hétérogènes dans son élaboration par les équipes pluridisciplinaires d'évaluation³⁴. En effet, dans certains départements, les MDPH ont indiqué au Défenseur des droits qu'aucun PPS n'est élaboré, ou uniquement lorsque la famille en fait spécifiquement la demande. Dans d'autres territoires, les PPS sont incomplets et ne mentionnent que la seule présence d'une aide humaine, sans en préciser les missions.

La Défenseuse des droits rappelle que la rédaction et la révision du PPS sont essentielles à la mise en œuvre d'une prise en charge adaptée de l'enfant, au regard de son handicap. L'absence ou le caractère incomplet de celui-ci obstrue à plusieurs égards l'accès à la scolarité de l'enfant, son accompagnement par un AESH et l'exercice de son droit fondamental à l'éducation.

La circulaire n°2016-117 du 8 août 2016 précise que le PPS doit également être remis à l'élève majeur ou à ses parents, à l'enseignant référent, au directeur d'école, au chef d'établissement ou au directeur de l'ESMS. Les membres de l'équipe éducative doivent être sensibilisés à son contenu, dans la limite de leurs attributions.

La Défenseuse des droits souhaite insister ici sur la nécessité que le PPS soit remis à l'élève majeur ou à ses représentants légaux afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits devant les différents interlocuteurs concernés.

Elle a pris connaissance à cet effet de la généralisation pour l'année 2023 du livret parcours inclusif, qui, selon la Caisse nationale

de solidarité et d'autonomie (CNSA), aura vocation à faciliter la formalisation par les MDPH des PPS et leur transmission aux équipes de l'Education nationale et aux familles. La Défenseure des droits restera particulièrement attentive aux modalités de son développement.

«L'enseignant de mon fils nous a dit être inquiet parce qu'il décrochait assez rapidement de ses cours. Finalement, après en avoir discuté longuement avec son AESH, nous nous sommes aperçus que celle-ci faisait tout à la place de notre fils : recopier les cours, faire les exercices, etc. Depuis, notre fils a retrouvé de l'autonomie et de la stimulation intellectuelle, ce qui lui a permis de réinvestir les apprentissages.»

SCOLARITÉ PARTAGÉE

Le Défenseur des droits a été saisi des difficultés rencontrées par les enfants bénéficiant d'une scolarité partagée entre un établissement ou service médico-social (ESMS) et un établissement scolaire ordinaire, pour bénéficier de la présence d'une aide humaine.

EXEMPLE

Dans l'une des saisines de la Défenseure des droits, l'organisation de la scolarité des élèves avait été réfléchiée par les professionnels de l'établissement spécialisé avec le concours de ceux de l'établissement scolaire. Aucun PPS n'avait toutefois été établi par l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation de la MDPH pour répondre aux préconisations de ces professionnels. Par conséquent, la décision de la CDAPH prévoyait uniquement une orientation vers un ESMS, sans mention de l'accueil partiel des enfants en établissement scolaire ordinaire, ni de ses modalités (accueil en dispositif adapté, aide humaine, etc.). La conformité de cet accueil aux besoins spécifiques de l'enfant n'était toutefois pas contestée. À défaut de disposer d'un document opposable à l'État, les familles se sont retrouvées en difficulté pour faire face au refus de l'État d'affecter une aide humaine

à l'enfant sur le temps de la scolarité en établissement scolaire ordinaire.

L'accompagnement de l'enfant repose exclusivement sur les moyens de l'ESMS de mettre un personnel à disposition de l'élève pendant sa présence à l'école. Lorsque leurs moyens financiers et humains sont insuffisants, l'aide humaine auprès de l'enfant n'est pas assurée, faisant parfois obstacle à tout accueil possible de l'enfant en établissement scolaire.

La Défenseure des droits rappelle qu'il appartient à la MDPH de statuer sur les aménagements nécessaires à la scolarité de l'enfant dans sa globalité.

Elle souligne la pratique adoptée par certaines MDPH, qui consiste à établir une double notification lorsque l'enfant doit bénéficier d'une scolarité partagée. Si la première vise une prise en charge dans un ESMS, la seconde l'oriente vers un établissement scolaire ordinaire, en mentionnant les aménagements de scolarité et, le cas échéant, la présence de l'aide humaine nécessaire.

LES GESTES TECHNIQUES

La circulaire du 3 mai 2017 précitée³⁵ indique que les AESH sont autorisés à distribuer des médicaments aux élèves, à la demande expresse de la famille et dans le cadre d'un projet d'accueil individualisé (PAI). Avec l'accord de leur employeur, les AESH sont autorisés à pratiquer des gestes techniques lorsqu'ils sont spécifiquement prévus par un texte.

Toutefois, le Défenseur des droits perçoit, dans les situations dont il est saisi, combien la frontière entre le geste technique, réalisable par l'AESH qui y est formé, et le geste médical, relevant du seul soignant, se pose en pratique et est parfois difficile à identifier.

EXEMPLE

Le Défenseur des droits avait été interrogé sur la possibilité d'intervention d'AESH en cas de décanulation d'enfants trachéotomisés, scolarisés en milieu ordinaire. Si les aspirations endotrachéales sont considérées comme des gestes techniques, et peuvent à ce titre être réalisées par les AESH³⁶, le changement de canule serait, lui, considéré comme un geste de soin, supposant la présence d'un soignant. Interrogé sur ce point, le ministère de la Santé avait indiqué au Défenseur des droits que, compte tenu des risques d'étouffement et de lésions de la trachée en cas de geste mal réalisé, le changement de canule devait être réalisé par un infirmier sur prescription médicale. En revanche, les AESH interviennent en prévention de cette décanulation lorsqu'un tel risque est identifié lors d'une aspiration endotrachéale.

L'INTERPRÉTARIAT

La question de l'étendue de la mission de l'AESH se pose également dans l'accompagnement des enfants sourds. La circulaire n° 2017-011 du 3 février 2017 relative à *mise en œuvre du parcours de formation du jeune sourd* rappelle que le recours aux AESH ne peut avoir « pour fonction ni l'interprétariat ni l'enseignement, ni le codage LPC³⁷ ».

Le Défenseur des droits a été saisi des difficultés rencontrées par un enfant présentant une surdité et ayant fait le choix d'un parcours bilingue pour bénéficier de conditions adaptées de scolarisation. La CDAPH lui avait ouvert des droits à un accompagnement humain précisant que l'AESH recruté devait présenter des compétences spécifiques en langue des signes française. Les services académiques refusaient de mettre en œuvre cette décision considérant qu'il ne relevait pas des compétences de l'AESH d'assurer des fonctions d'interprétariat. Le ministère de l'Éducation nationale a confirmé cette position, indiquant qu'il relevait des services académiques de procéder, le cas échéant, au recrutement de personnels contractuels, codeurs, diplômés, pour accompagner

les enfants et contribuer à la formation des personnels.

S'il ne revient effectivement pas aux AESH de se substituer à des personnels formés en interprétariat et traduction, il est en revanche important que ces personnels chargés de l'aide humaine puissent bénéficier de formations, même générales, en langue des signes et en langue française parlée complétée, afin de pouvoir accompagner l'enfant dans le cadre des missions fixées par la CDAPH.

RECOMMANDATION N°8

La Défenseure des droits recommande au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées :

- De rappeler aux MDPH d'adopter un PPS afin, conformément à l'article D. 351-5 du code de l'éducation, de définir et coordonner les modalités de déroulement de la scolarité et les actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales répondant aux besoins particuliers des élèves présentant un handicap ;
- D'inviter les CDPAH à préciser, dans leurs décisions, les activités à réaliser par les AESH affectés auprès des enfants.

3· UN MANQUE DE CONCERTATION DES ACTEURS AU DÉTRIMENT DES BESOINS ÉDUCATIFS PARTICULIERS DE L'ENFANT

IDENTIFIER LE RÔLE DE L'AESH DANS LA CLASSE AU SOUTIEN DES BESOINS PARTICULIERS DE L'ÉLÈVE

Lorsqu'un enfant bénéficie d'une notification CDAPH lui octroyant une aide humaine, il appartient ensuite à l'équipe éducative, en lien avec l'AESH, d'en déterminer les modalités concrètes d'application à l'aide d'un outil spécifique : le document de mise en œuvre du PPS.

Concernant l'accompagnement de l'enfant par une aide humaine, le document de mise en œuvre du PPS mentionne ses caractéristiques (individuelle ou mutualisée, quotité horaire attribuée, etc.). Il décline ensuite les activités principales indiquées sur la notification CDAPH, pour l'ensemble des domaines dans lesquels l'AESH peut intervenir, afin d'apporter la réponse la plus adaptée aux besoins de l'enfant.

Les saisines du Défenseur des droits révèlent que les professionnels ont encore trop peu recours à ce document et les familles ne sont pas toujours informées qu'un tel outil existe.

En outre, il ressort des situations soumises au Défenseur des droits que les frontières entre le rôle de l'AESH et celui de l'enseignant sont souvent poreuses.

En raison d'un manque d'accompagnement et de moyens au sein des écoles et établissements scolaires, les AESH peuvent être considérés par certains professionnels de l'Éducation nationale comme étant la réponse à apporter pour offrir une scolarité inclusive à un élève. Les AESH peuvent ainsi se voir déléguer des tâches qui relèvent davantage des enseignants.

Si les AESH sont amenés à travailler sur les compétences scolaires des enfants, sur leur organisation matérielle, sur leur confiance en eux, ils sont également sollicités pour canaliser les troubles du comportement liés au handicap de certains élèves et peuvent ainsi être

amenés à devoir exercer un rôle « disciplinaire » dépassant le cadre de leur mission et de leur formation.

De la même manière, si l'AESH peut assister l'enseignant pour rendre les contenus accessibles, il ne peut se substituer à lui. Or, encore trop souvent, cette confusion est faite par manque de formation.

« J'ai été AESH dans la classe d'une enseignante qui refusait de s'occuper de l'enfant que j'accompagnais au prétexte qu'il avait déjà "un adulte pour lui". »

MIEUX INTÉGRER L'AESH DANS L'ÉQUIPE ÉDUCATIVE

Une volonté de favoriser l'inclusion des élèves en situation de handicap a été affirmée ces dernières années et des démarches ont été engagées. Pourtant, les saisines du Défenseur des droits témoignent de ce que les enseignants et les directions d'établissements restent confrontés à de nombreuses difficultés. Si cette question dépasse largement celle des AESH, cette dernière en est une illustration.

Dans le cadre des auditions réalisées pour le présent rapport, la Défenseure des droits a 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.

FOCUS

La circulaire du 3 mai 2017 précise que les personnels chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap contribuent à la mise en œuvre du projet personnalisé de scolarisation (PPS) et participent aux réunions des équipes de suivi de la scolarisation. Sous l'autorité de l'enseignant et avec son accord, ils peuvent échanger avec la famille de l'élève, dans la limite de leurs prérogatives et dans le respect de l'obligation de discrétion professionnelle.

La circulaire n° 2019-088 du 5 juin 2019 prévoit que, dès lors qu'un AESH est nommé pour la rentrée scolaire, le directeur ou chef d'établissement organise une rencontre pour présenter le professionnel à la famille. Cette pratique a été rappelée dans le guide national des accompagnants d'élèves en situation de handicap élaboré par l'Education nationale et publié en septembre 2020.

Néanmoins, à travers différentes saisines, des familles ont alerté la Défenseure des droits sur le non-respect de la mise en place de cette rencontre et de leur impossibilité à transmettre des indications précises aux AESH sur les besoins de leurs enfants.

Par ailleurs, le guide précité précise que « *Tout au long de l'accompagnement, [les AESH ont] la possibilité de participer aux échanges entre le ou les enseignants en charge de la classe et la famille du ou des élèves [qu'ils] accompagne[nt]. [Ils] peuvent également, en lien avec le professeur, échanger avec les équipes médico-sociales. [Ils doivent] donc participer aux réunions des équipes de suivi de scolarisation (ESS) [et] également être invité et participer aux réunions des équipes pédagogiques, ainsi qu'à des temps d'échange avec [leurs] collègues AESH, des membres du Rased ou des Ulis.* »

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 (ESS) pour co-construire l'accompagnement des enfants (GEVA-SCO), aux rencontres pluri-partenariales et aux rendez-vous avec les parents des enfants qu'ils accompagnent.

Les familles disent souffrir du manque de communication entre les différents intervenants et du manque d'information relative à la scolarisation de leurs enfants, ceux-ci faisant parfois office d'intermédiaires entre l'AESH et leurs parents. Certains AESH ont également pu indiquer se sentir isolés vis-à-vis de l'équipe éducative et perdre le sens de leur mission.

Il est nécessaire d'impulser un véritable travail de collaboration entre les professionnels de l'école (AESH, enseignant, directeur, ATSEM notamment) qui devraient passer par des sessions de formation communes. Si cette possibilité est encouragée dans le cadre de gestion³⁸, sa mise en œuvre semble marginale.

Certaines situations portées à la connaissance de l'institution démontrent que lorsque le binôme enseignant/AESH fonctionne bien, l'enfant en est le principal gagnant : environnement bienveillant, apprentissages accessibles, etc.

Par ailleurs, à travers des saisines, le Défenseur des droits a pu observer que, malgré l'intervention de professionnels du médico-social auprès de certains élèves, les interactions entre eux et les AESH et autres professionnels de l'Education nationale étaient limitées, mettant en lumière un cloisonnement des pratiques qui s'opère au détriment des enfants. En sens inverse, l'institution a pu observer des évolutions liées à la création d'équipes mobiles d'appui médico-social pour la scolarisation des enfants en situation de handicap³⁹.

EXEMPLE

Le département des Pyrénées-Atlantiques propose 4 modules de formation de 6 heures qui ont été créés en lien avec les équipes mobiles médico-sociales des services déconcentrés. Ils portent sur le spectre de l'autisme, les difficultés comportementales, les troubles spécifiques du langage et de l'apprentissage ainsi que sur les troubles sensoriels.

Cette initiative permet de créer une culture commune autour des spécificités et des besoins de l'enfants entre professionnels relevant de secteurs distincts.

RECOMMANDATION N°9

La Défenseure des droits recommande aux services académiques de :

- Favoriser la collaboration entre les élèves en situation de handicap, leur famille, les professionnels de l'école (AESH, enseignant, directeur d'établissement, ATSEM, etc.), en associant autant que nécessaire les professionnels médicaux et médico-sociaux qui suivent l'enfant, pour évaluer les besoins particuliers de l'enfant, préparer les adaptations à mettre en œuvre et mieux définir le rôle et la place de chacun auprès de l'enfant ;
- Veiller à la relation parents/AESH en s'assurant de la mise en place de la rencontre prévue par la circulaire du 5 juin 2019 et en favorisant leurs échanges dans le respect de la circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017 relative aux missions et activités des personnels chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

4- ASSURER LA CONTINUITÉ DE

L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN DE L'ENFANT

SUR LES TEMPS ASSOCIÉS À LEUR SCOLARITÉ

Dans le cadre de sa scolarité, les besoins de l'enfant peuvent exiger qu'il soit accompagné par une aide humaine en dehors des temps propres à l'acquisition des savoirs pédagogiques. Lorsque sa situation individuelle le demande, cet accompagnement demeure une condition à l'exercice effectif de son droit à l'éducation et à son insertion sociale.

L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉLÈVE PENDANT SA SCOLARITÉ « HORS LES MURS »

LES STAGES

Dans le secondaire, les élèves peuvent réaliser des stages venant compléter la formation dispensée au sein de l'établissement scolaire. Or, plusieurs saisines de l'institution ont fait émerger la question de l'accompagnement humain de l'élève en situation de handicap lors d'un stage.

Aussi, la Défenseure des droits tient à rappeler les dispositions de la circulaire n°2016-186 du 30 novembre 2016 qui soulignent la place essentielle tenue par la réalisation et l'évaluation des stages pour favoriser l'insertion professionnelle de l'élève.

A ce titre, afin de bénéficier d'une évaluation de stage adaptée à sa situation individuelle, les aménagements dont l'élève bénéficie dans le cadre de sa formation doivent être maintenus en milieu professionnel. Il appartient donc à la CDAPH de prévoir dans le PPS de l'élève les modalités d'intervention de l'AESH pendant sa période de formation en entreprise. Ces dernières doivent être mentionnées dans la convention passée entre l'établissement scolaire et l'entreprise.

Le caractère facultatif du stage ne doit pas faire obstacle à l'accompagnement de l'élève. La circulaire n°2016-186 souligne sur ce point l'attention qu'il convient de porter à ces périodes de stage. Il est ainsi recommandé lors de la procédure d'affectation de l'AESH de tenir compte du projet professionnel de l'élève

et de l'accompagnement éventuel lors des périodes de formation en entreprise.

LES SORTIES ET VOYAGES SCOLAIRES AVEC NUITÉES

Si l'organisation de sorties ou de voyages scolaires ne constitue pas une obligation pour les équipes pédagogiques, elle demeure largement encouragée.⁴⁰ En effet, ces visites et séjours font partie intégrante de la mission d'éducation de tous les enfants sans distinction incombant à l'État.⁴¹

Pour justifier le refus de participation d'un élève, les directeurs ou chefs d'établissements scolaires mis en cause devant le Défenseur des droits soulèvent parfois le caractère facultatif du voyage ou de la sortie.

Or, le fait que la participation des élèves n'est pas obligatoire ne s'oppose pas à la nature discriminatoire d'une telle décision. La Défenseure des droits rappelle régulièrement que le refus de participation fondé sur le handicap de l'enfant peut constituer une discrimination dans son accès à l'éducation.

LA PRÉSENCE D'UNE AIDE HUMAINE PENDANT LE TEMPS PÉRISCOLAIRE

La Défenseure des droits a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que l'accueil de l'enfant sur les temps périscolaires, notamment à la cantine, est le corollaire du droit fondamental à l'éducation des enfants.⁴²

La question de l'accompagnement humain sur les temps périscolaires s'est rapidement posée. A ce sujet, deux difficultés émergeaient principalement des saisines adressées au Défenseur des droits :

- La compétence de la CDAPH : certaines CDAPH considéraient avoir compétence pour décider du besoin d'accompagnement humain sur les temps périscolaire, pendant que d'autres estimaient que cela ne relevait pas de leurs attributions ;
- La prise en charge des accompagnants : certaines académies refusaient de financer l'aide humaine sur les temps périscolaire, estimant que cette prise en charge relevait exclusivement des collectivités territoriales qui organisaient ce service.

Par décisions des 20 novembre et 30 décembre 2020 le Conseil d'État a tranché⁴³.

S'agissant de la compétence de la CDAPH, les hauts magistrats ont estimé qu'elle ne peut concerner « que le temps dédié à la scolarité », autrement dit qu'il n'appartient pas aux CDAPH d'accorder une aide humaine sur les temps périscolaire.

Par suite, la CNSA a recommandé aux CDAPH de ne plus notifier la présence d'une aide humaine sur les temps périscolaires, mais de formuler de simple « préconisations ». Il convient toutefois de souligner que, dans tous les cas, de telles préconisations ne s'imposent pas aux collectivités locales.

En outre, il ressort des instructions menées par le Défenseur des droits que les pratiques des CDAPH à cet égard restent hétérogènes, certaines refusant même de faire des préconisations. Or, à défaut de toute indication quant à un besoin d'accompagnement sur les temps périscolaire par la CDAPH, il incombe à la collectivité locale, en dehors de toute objectivation des besoins particuliers de l'enfant et de connaissance de sa situation, de décider des mesures à mettre en place pour y répondre, ce qui n'est pas sans poser de difficulté en pratique.

Dès lors, la Défenseure des droits considère qu'une évolution de la compétence des CDAPH pour statuer sur les besoins d'accompagnement de l'enfant sur tous ses temps de vie, notamment les temps périscolaires, est indispensable.

S'agissant de la prise en charge financière de l'accompagnement humain sur les temps périscolaire, la haute juridiction administrative a estimé qu'elle relevait de la compétence des collectivités locales gestionnaires, l'État restant quant à lui compétent pour assurer la prise en charge de l'AESH sur les temps scolaire.

Concernant le recrutement de l'accompagnant, le Conseil d'Etat envisage trois modalités :

- La mise à disposition de l'AESH par voie de convention entre la collectivité territoriale et l'employeur avec prise en charge financière par la collectivité de cette mise à disposition,

- L'emploi direct de l'accompagnant par la collectivité territoriale dans le cadre d'un cumul d'activités,
- Le recrutement conjoint de l'accompagnant par l'Etat et par la collectivité territoriale.

Certaines difficultés sont apparues dans la mise en œuvre de cette nouvelle jurisprudence. Au-delà de la charge financière pour les collectivités, l'absence d'harmonisation des relations entre les collectivités locales et l'État afin de garantir la continuité de l'accompagnement conduit parfois à une rupture dans la prise en charge de l'élève.

EXEMPLE

La Défenseure des droits a récemment été saisie de la situation d'un petit garçon de 4 ans qui bénéficiait d'un accompagnement humain individuel sur le temps scolaire à hauteur de 24 heures. Les parents ont demandé à ce que cet AESH, en qui il avait confiance, accompagne également leur enfant sur le temps de cantine. Malgré le souhait partagé de l'AESH, la mise à disposition de la collectivité, gestionnaire de la cantine, par l'Education nationale de ce professionnel a été refusée par l'académie au motif que l'AESH avait un contrat de 24 heures et ne pouvait donc effectuer plus d'heures que prévu. Un autre accompagnant a dû être recruté par la collectivité pour le temps de cantine, multipliant les interlocuteurs auprès de l'enfant.

Il est important qu'en pratique, et dès lors que cela répond au besoin d'un enfant, les AESH intervenant sur le temps scolaire et qui en sont d'accord, puissent avoir la possibilité d'assurer l'accompagnement de l'enfant également sur le temps périscolaire.

Récemment, la cour administrative d'appel de Nantes⁴⁴ a rappelé à cet effet que « lorsque l'Etat, comme dans le cas litigieux, recrute une personne pour accompagner un enfant en situation de handicap durant le temps scolaire et qu'en outre, cet enfant participe au service de restauration scolaire ou à tout ou partie des activités complémentaires ou

périscolaires organisées dans l'établissement scolaire, il appartient à l'Etat 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. »

La jurisprudence du Conseil d'Etat a par ailleurs une résonance spécifique pour les élèves scolarisés dans les établissements privés sous contrat d'association avec l'État. Si les arrêts de 2020 ne concernent pas ces derniers, ils imposent en effet, par raisonnement analogique, à ces établissements, lorsqu'ils organisent leur propre service périscolaire, de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'accueil de l'ensemble de leurs élèves, sans distinction. Si les besoins de l'enfant imposent la présence continue d'une aide humaine, celle-ci doit être assurée par l'établissement. Dans le cadre des saisines adressées au Défenseur des droits, les établissements se disent en difficulté pour assurer le financement de l'accompagnant, qui bien souvent, *in fine* repose sur la famille.

La Défenseure des droits souligne l'adoption, dans certains territoires, de solutions temporaires de soutien de l'Etat dans la prise en charge de l'accompagnement (mise à disposition d'un personnel dédié, moratoires accordés par la direction académique) pour maintenir l'accompagnement des enfants, dans l'attente d'une réponse pérenne à cette problématique.

RECOMMANDATION N° 10

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées de permettre aux enfants en situation de handicap d'avoir accès à un accompagnement adapté à leurs besoins, en prenant les mesures appropriées pour :

- Lever les obstacles actuels liés aux différents temps de vie de l'enfant, qui sont aujourd'hui pris en charge par une multiplicité d'accompagnants aux statuts disparates, et par une pluralité de financeurs ;
- Déterminer avec les collectivités territoriales, et pour chaque enfant qui en aurait besoin, comment l'accompagnant intervenant sur le temps scolaire peut également intervenir durant le temps périscolaire, de façon à assurer, si cela se révèle dans l'intérêt de cet enfant, la continuité de l'aide qui lui est apportée ;
- Clarifier, juridiquement, la compétence de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement sur tous les temps de vie de l'enfant.



CONCLUSION

Pour les enfants dont les besoins sont avérés, l'accompagnement humain constitue un enjeu essentiel en vue de garantir leur égal accès à l'éducation. Les saisines de l'institution révèlent que les besoins de ces enfants ne sont pas toujours couverts, tant dans l'existence même de cet accompagnement que dans la qualité de celui-ci. La Défenseure des droits souligne le décalage 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. Ce constat exacerbe les inquiétudes de la Défenseure des droits relatives à la scolarisation de enfants à besoins spécifiques. Elle encourage ainsi l'Etat à poursuivre les profonds changements engagés pour l'accès des élèves en situation de handicap à une scolarisation adaptée, sur la base de l'égalité des chances, et rappelle que la question de l'accompagnement humain doit être appréhendée, plus largement, à travers l'existence d'une école réellement inclusive.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N°1

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et aux services académiques de poursuivre les efforts déployés en faveur d'une école pleinement inclusive et, dans cet objectif, de :

- Mieux former les enseignants et, plus généralement, l'ensemble des acteurs de l'Education nationale sur les enjeux de l'école inclusive, l'accueil des enfants en situation de handicap, les différents handicaps mais également sur l'utilisation des outils indispensables à l'évaluation des besoins de l'enfant ;
- Garantir des aménagements effectifs de la scolarité, adaptés aux besoins de chaque élève en situation de handicap et, à ce titre, développer notamment les partenariats et la collaboration entre les différents acteurs (éducation, médico-sociaux, associations, familles, etc.) dans l'objectif de créer et partager des outils communs pouvant être facilement mobilisables par les équipes éducatives.

RECOMMANDATION N°2

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées :

- 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. ;

- De mettre en place des 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 prendre les mesures appropriées afin que soit inscrite, au budget de chaque année scolaire, une enveloppe prévisionnelle permettant de prendre en compte les notifications d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) quelle que soit la période de l'année scolaire considérée.

RECOMMANDATION N°3

La Défenseure des droits recommande aux services académiques :

- De développer des relations partenariales avec la MDPH afin d'anticiper la mise en œuvre des décisions prises par la CDAPH, en référence au « *Vade-mecum de la rentrée scolaire* » établi par la CNSA ;
- De réaliser, quelle que soit la période de l'année scolaire considérée, les diligences imposées pour le recrutement des AESH octroyés aux élèves en situation de handicap par la CDAPH ;
- De mettre en place des actions de soutien des équipes pédagogiques dans l'accompagnement des enfants en situation de handicap, notamment pendant la période de recrutement de leur accompagnant.

RECOMMANDATION N°4

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse de mettre en place une mission d'évaluation des PIAL afin d'identifier les bonnes pratiques mises en œuvre, de proposer un fonctionnement clair et homogène de ces structures et d'en faire de véritables plateformes au soutien des besoins réels de l'enfant.

RECOMMANDATION N°5

La Défenseure des droits recommande aux services académiques de veiller à ce que les AESH désignés auprès des enfants en situation de handicap disposent des compétences requises pour répondre au plus près à leurs besoins.

RECOMMANDATION N°6

La Défenseure des droits recommande au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées de rappeler aux MDPH leur obligation de fonder leur évaluation sur les besoins de l'enfant.

RECOMMANDATION N°7

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées ainsi qu'aux services académiques :

- D'assurer l'effectivité de la formation initiale des AESH, comprenant notamment le rôle de l'AESH auprès de l'enfant et le positionnement de l'AESH auprès des différents interlocuteurs : enseignants, parents, secteur médico-social, etc. ;

- De mettre en place, concrètement, des temps de formation communs avec les enseignants et les professionnels du secteur médico-social, éventuellement par bassin géographique ;
- D'assurer l'effectivité des formations spécifiques des AESH aux différents handicaps en proposant des modules pointus tout au long de l'année ;
- D'assurer la formation des AESH sur des temps dédiés, hors du temps d'accompagnement des élèves.

RECOMMANDATION N°8

La Défenseure des droits recommande au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées :

- De rappeler aux MDPH d'adopter un PPS afin, conformément à l'article D. 351-5 du code de l'éducation, de définir et coordonner les modalités de déroulement de la scolarité et les actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales répondant aux besoins particuliers des élèves présentant un handicap ;
- D'inviter les CDDPAH à préciser, dans leurs décisions, les activités à réaliser par les AESH affectés auprès des enfants.

RECOMMANDATION N°9

La Défenseure des droits recommande aux services académiques de :

- Favoriser la collaboration entre les élèves en situation de handicap, leur famille, les professionnels de l'école (AESH, enseignant, directeur d'établissement, ATSEM, etc.), en associant autant que nécessaire les professionnels médicaux et médico-sociaux qui suivent l'enfant, pour évaluer les besoins particuliers de l'enfant, préparer les adaptations à mettre en œuvre et mieux définir le rôle et la place de chacun auprès de l'enfant ;

- Veiller à la relation parents/AESH en s'assurant de la mise en place de la rencontre prévue par la circulaire du 5 juin 2019 et en favorisant leurs échanges dans le respect de la circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017 relative aux missions et activités des personnels chargés de l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

RECOMMANDATION N° 10

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse, au ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées de permettre aux enfants en situation de handicap d'avoir accès à un accompagnement adapté à leurs besoins, en prenant les mesures appropriées pour :

- Lever les obstacles actuels liés aux différents temps de vie de l'enfant, qui sont aujourd'hui pris en charge par une multiplicité d'accompagnants aux statuts disparates, et par une pluralité de financeurs ;
- Déterminer avec les collectivités territoriales, et pour chaque enfant qui en aurait besoin, comment l'accompagnant intervenant sur le temps scolaire peut également intervenir durant le temps périscolaire, de façon à assurer, si cela se révèle dans l'intérêt de cet enfant, la continuité de l'aide qui lui est apportée ;
- Clarifier, juridiquement, la compétence de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement sur tous les temps de vie de l'enfant.

NOTES

- ¹ Voir notamment les articles 23 et 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), l'article 24 de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH), l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) conjugué à l'article 2 du premier protocole additionnel à la CEDH du 20 mars 1952 qui garantit le droit à l'instruction
- ² Article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946
- ³ Article 24 de la CIDPH
- ⁴ Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive*, CRPD/C/GC/4, §9.
- ⁵ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République
- ⁶ Idem
- ⁷ Rapport parallèle du Défenseur des droits - *Examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la CIDPH, juillet 2021*
- ⁸ Rapport sur les droits des personnes handicapées de la Rapporteuse spéciale, Madame DEVANDAS, lors de sa visite en France (A/HRC/40/54Add.1), rendu public le 5 mars 2019
- ⁹ Circulaire n° 2017-084 du 3 mai 2017, NOR : MENE1712905C.
- ¹⁰ Bilan des mesures éducatives du quinquennat, Rapport d'information n° 543 (2021-2022) de Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON et Mme Marie-Pierre MONIER, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 23 février 2022
- ¹¹ En 2020, on comptabilisait 247.796 notifications d'AESH (AESH-i et AESH-m confondues) contre 130.819 en 2015 : chiffres issus des annexes budgétaires des PLF 2010 à 2022 pour les notifications et des repères statistiques de la DEPP pour le nombre d'élèves en milieu ordinaire
- ¹² Conseil d'Etat, 8 avril 2009, *Laruelle*, n° 311434
- ¹³ Code de l'éducation, article L112-1
- ¹⁴ Ibid. En effet, le Conseil d'État a considéré qu'il incombait à l'Etat « *au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; que la carence de l'État est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité, sans que l'administration puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des structures d'accueil existantes ou du fait que des allocations compensatoires sont allouées aux parents d'enfants handicapés* »
- ¹⁵ Article D.351-16-4 du code de l'éducation
- ¹⁶ Article D.351-16-2 du code de l'éducation
- ¹⁷ Circulaire n°2003-093 du 11 juin 2003 et son annexe et n°2004-117 du 15 juillet 2004 précisent les critères d'attribution des aides humaines.
- ¹⁸ Décision du Défenseur des droits n°2022-122 du 30 juin 2022
- ¹⁹ Tribunal administratif de Nantes, 4 juin 2021, n°2106010
- ²⁰ Article L917-1 du code de l'éducation
- ²¹ Décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap, modifié notamment par le décret n° 2021-1106 du 23 août 2021
- ²² Sources : <https://www.education.gouv.fr/>
- ²³ Source : <https://www.education.gouv.fr/ecole-inclusive-le-pial-qu-est-ce-que-c-est-1877>

- ²⁴ Bilan des mesures éducatives du quinquennat, Rapport d'information n° 543 (2021-2022) de Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON et Mme Marie-Pierre MONIER, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 23 février 2022
- ²⁵ Bilan des mesures éducatives du quinquennat, Rapport d'information n° 543 (2021-2022) de Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON et Mme Marie-Pierre MONIER, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 23 février 2022
- ²⁶ CE, 23 octobre 2013, n° 362715. Pour une application : CAA Bordeaux, 8 septembre 2015, n° 14BX00343.
- ²⁷ Article L. 917-1 code de l'éducation ; Article 8 du décret n° 2014-724 du 26 juin 2014 ; circulaire 2019-090 du 5 juin 2019
- ²⁸ Arrêté du 23 octobre 2019 fixant le cahier des charges des contenus de la formation continue spécifique des accompagnants d'élèves en situation de handicap concernant l'accompagnement des enfants et adolescents en situation de handicap prévu à l'article L. 917-1 du code de l'éducation
- ²⁹ Circulaire n° 2019-090 du 5 juin 2019 intitulée cadre de gestion des personnels exerçant des missions d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH) qui prévoit notamment que « Les AESH bénéficient d'actions de formation sur le temps de service, mises en œuvre par les services académiques, en dehors du temps d'accompagnement de l'élève. »
- ³⁰ NOR : MENE1712905C.
- ³¹ Article D. 351-16-4 du code de l'éducation
- ³² Article D. 351-16-2 du code de l'éducation
- ³³ L'article D. 351-5 du code de l'éducation
- ³⁴ L'article D. 351-4 du code de l'éducation dispose en son dernier alinéa : « Dans tous les cas, les modalités de déroulement de sa scolarité sont précisées dans son projet personnalisé de scolarisation ou dans son projet d'accueil individualisé, définis respectivement aux articles D. 351-5 et D. 351-9 du présent code ». L'article D. 351-7 du même code précise qu'il appartient à la CDAPH « au vu du projet personnalisé de scolarisation élaboré par l'équipe pluridisciplinaire et des observations formulées par l'élève majeur, ou ses parents ou son représentant légal », de se prononcer sur l'orientation « propre à assurer [son] insertion scolaire ».
- ³⁵ NB 38
- ³⁶ Décret n° 99-426 du 27 mai 1999 habilitant certaines catégories de personnes à effectuer des aspirations endo-trachéales et arrêté du 27 mai 1999 relatif à la formation des personnes habilitées à effectuer des aspirations endo-trachéales
- ³⁷ LPC : langue française parlée complétée
- ³⁸ Circulaire n° 2019-090 du 5 juin 2019, cadre de gestion des personnels exerçant des missions d'accompagnement d'élèves en situation de handicap (AESH)
- ³⁹ Circulaire n° DGCS/SD3B/2019/138 du 14 juin 2019
- ⁴⁰ Circulaire n°2011-117 du 3 août 2011, *Sorties et voyages scolaires au collège et au lycée*
- ⁴¹ Article L. 111-1 du code de l'éducation
- ⁴² Défenseur des droits, Rapport : *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants*, 18 juin 2019
- ⁴³ CE, 20 novembre 2020, n°422248 ; CE, 30 décembre 2020, n°423550 et 437167
- ⁴⁴ CAA Nantes, 1ère chambre, 15 février 2022 - n° 20NT03661

—

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00

—

defenseurdesdroits.fr

