

...la proposition de loi visant à

LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ DES ACCOMPAGNANTS D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP ET DES ASSISTANTS D'ÉDUCATION

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté, le 1^{er} décembre 2022, la proposition de loi visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et des assistants d'éducation (AED), votée en première lecture par l'Assemblée nationale le 20 janvier 2022.

Cette proposition de loi ouvre la possibilité de recruter les AESH en contrat à durée indéterminée (CDI) à l'issue d'un seul contrat à durée déterminée (CDD), contre deux aujourd'hui. **Par la voix de sa rapporteure, la commission soutient cette accélération de la « CDIsation » des AESH. En apportant stabilité de l'emploi, visibilité sur l'avenir et reconnaissance professionnelle, elle constitue une première avancée.** La commission est néanmoins consciente de la longueur du chemin qu'il reste à parcourir pour sortir les AESH de la précarité. C'est pourquoi **elle appelle le Gouvernement à mener sans tarder une réforme structurelle de leurs conditions d'emploi et de travail**, dans le cadre de « l'acte II de l'école inclusive » annoncé par le ministre de l'Éducation nationale, lors de son audition budgétaire.

La proposition de loi confirme, par ailleurs, **la possibilité de « CDIsation » des AED à l'issue de deux CDD, mesure déjà satisfaite** par la loi du 2 mars 2022 visant à lutter contre le harcèlement scolaire, grâce à un apport du Sénat. **Sur proposition de sa rapporteure, la commission a souhaité maintenir cette disposition afin qu'en séance publique, le ministre en réaffirme son principe** qui ne semble pas toujours effectif sur le terrain.

1. LES ACCOMPAGNANTS D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP (AESH) : UN STATUT ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL À LA PRÉCARITÉ ALARMANTE



132 000 AESH
(à la rentrée
scolaire 2022)



**93 % de
femmes**



Une pluralité de profils :

- ✓ les titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne (diplôme d'État d'accompagnement éducatif et social = DEAES) ;
- ✓ les personnes justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins neuf mois dans les domaines de l'accompagnement des personnes en situation de handicap ;
- ✓ les titulaires d'un diplôme ou d'un titre de niveau IV.

A. DES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE TRAVAIL QUI MAINTIENNENT DE FACTO LES AESH SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ

1. Les conditions d'emploi des AESH : un cumul de précarités

La rapporteure tire la sonnette d'alarme sur la grande précarité subie par les AESH qui sont, en très grande majorité, des femmes. Elle juge cette situation inacceptable, alors que ces professionnels sont les chevilles ouvrières de l'école inclusive.

Les causes et les manifestations de cette précarité sont nombreuses, données statistiques à l'appui :

- ⇒ les conditions de recrutement : **plus de 80 % des AESH exercent dans le cadre d'un CDD** contre moins de 20 % dans le cadre d'un CDI, soit un ratio pratiquement inverse de celui observé dans les différentes catégories de salariés ;

Les AESH sont des **agents contractuels de droit public**, recrutés :

- par **contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans, renouvelable une fois** ;
- **après six ans de service dans ces fonctions et, en cas de renouvellement, par contrat à durée indéterminée (CDI)** : le bénéfice de cette « CDIisation » a été introduit par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

- ⇒ les conditions d'emploi : seulement 2 % des AESH disposent d'un emploi à temps complet, **la quotité de travail moyenne n'étant que de 62 %**. Ce **temps incomplet subi** contraint les AESH à cumuler d'autres « petits » contrats pour prétendre à un niveau de revenus plus décent.



La rapporteure accueille avec intérêt le souhait du ministère d'engager une réforme sur le temps de travail des AESH, qui n'a que trop tardé.

- ⇒ les conditions de rémunération : sous l'effet cumulatif du recours généralisé aux emplois à temps incomplet et d'une grille indiciaire concentrée à des niveaux proches du Smic, **la rémunération mensuelle moyenne d'un AESH n'est que de 850 euros nets**, montant dont la valeur réelle s'effondre dans le contexte inflationniste actuel.



Subissant des temps de travail incomplets et pâtissant d'indices de rémunération au minimum de la fonction publique, **les AESH perçoivent en moyenne 850 euros nets par mois, soit un montant de revenu inférieur au seuil de pauvreté¹.**



Pour la rapporteure, ce niveau de salaire n'est absolument pas à la hauteur du service rendu par les AESH. Elle estime urgent que le ministère s'engage à améliorer leur rémunération, ce qui passe à la fois par une augmentation de leur temps de travail et une revalorisation de leur grille indiciaire.

- ⇒ les conditions de formation : la rapporteure a eu écho de fréquents cas d'« auto-formation », c'est-à-dire de situations dans lesquelles l'AESH effectue ses propres démarches pour trouver la formation répondant à ses besoins, qu'il règle sur ses propres deniers ou que les parents de l'enfant dont il s'occupe lui financent.



Face à ce type de dérive, la rapporteure estime indispensable de renforcer la formation des AESH et de revoir ses modalités de prise en charge financière.

2. Des conditions de travail qui n'ont cessé de se détériorer

Les conditions de travail des AESH, y compris du temps où ils s'appelaient auxiliaires de vie scolaire (AVS)², **n'ont jamais été bonnes**. Le plus inquiétant, **c'est qu'elles se dégradent de plus en plus**. La mise en place, en 2021, des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) semble avoir aggravé la situation (cf. *infra*).

¹ Selon l'Insee, est considérée comme pauvre une personne dont les revenus mensuels sont inférieurs à 885 euros ou 1 102 euros, selon que le seuil de pauvreté est fixé à 50 % ou 60 % du niveau de vie médian.

² Les AESH ont remplacé les AVS en 2014.

Aujourd'hui, le quotidien d'un AESH se caractérise par une très grande flexibilité :

- affectation dans différents établissements relevant du territoire du PIAL ;
- prise en charge simultanée de plusieurs enfants, consécutive au développement de l'aide mutualisée ;
- changements fréquents et non concertés d'emploi du temps et d'affectation ;
- accomplissement de tâches ne faisant pas partie de ses missions, comme la surveillance de classes entières d'examens, ou l'aide à des tâches administratives ;
- multiplication des déplacements, en particulier en milieu rural, dont les frais ne sont pas toujours pris en charge alors que la réglementation de l'Éducation nationale le prévoit ;
- droits à la pause méridienne et au fractionnement des jours de congé non respectés.

3. Des professionnels « en train de sombrer »

Les auditions menées par la rapporteure ont révélé un tableau édifiant des conditions de travail des AESH. Certaines expressions utilisées par les professionnels entendus sont particulièrement saisissantes : « *de l'exploitation pure et simple* », « *des conditions de travail déshumanisées* », « *sentiment d'être du sous-personnel* », « *AESH sous-payés et corvéables* », « *AESH toujours relégués en dernier* ».

Ces conditions de travail extrêmement dégradées conduisent à des arrêts maladie à répétition, des cas de dépression, des abandons de poste, des démissions – très nombreuses l'été dernier dans certains territoires. Indicateur particulièrement significatif de cette situation, **l'ancienneté moyenne dans la fonction n'est que de deux ans et demi.**

Malgré l'absence de reconnaissance et la perte de sens que les AESH dénoncent, la rapporteure a été frappée de constater que nombre d'entre eux ont le courage de continuer car, selon certains témoignages, « c'est un beau métier », « sans AESH, il n'y a pas d'école inclusive ».

B. LES PIAL, UN OUTIL DE GESTION ADMINISTRATIVE CONTROVERSÉ, ACCUSÉ D'AVOIR AGGRAVÉ LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AESH

Désormais généralisés à l'ensemble du territoire, les PIAL, nouveau mode de gestion des besoins d'accompagnement des élèves en situation de handicap, sont censés remplir trois objectifs :



Un accompagnement défini au plus près des besoins de l'élève



Une organisation de l'accompagnement plus réactive et plus souple



Une professionnalisation des AESH et une amélioration de leurs conditions de travail



Compte tenu des nombreuses critiques que les PIAL suscitent, notamment sur l'aggravation des conditions de travail des AESH qu'ils ont engendrée, la rapporteure appelle le ministère à agir pour :

- mettre un terme aux dérives d'une gestion de la ressource humaine basée sur la flexibilité ;
- replacer la qualité de l'accompagnement au cœur de leur objectif ;
- renforcer le cadrage national pour plus d'harmonisation entre les territoires.

C. DES AESH EN NOMBRE INSUFFISANT POUR RÉPONDRE À LA FORTE AUGMENTATION DES NOTIFICATIONS D'ACCOMPAGNEMENT

Alors que le métier d'AESH n'a jamais été aussi peu attractif, **le paradoxe veut que, dans le même temps, les besoins d'accompagnement des élèves en situation de handicap croissent, en particulier depuis 2017, à une vitesse très soutenue.**

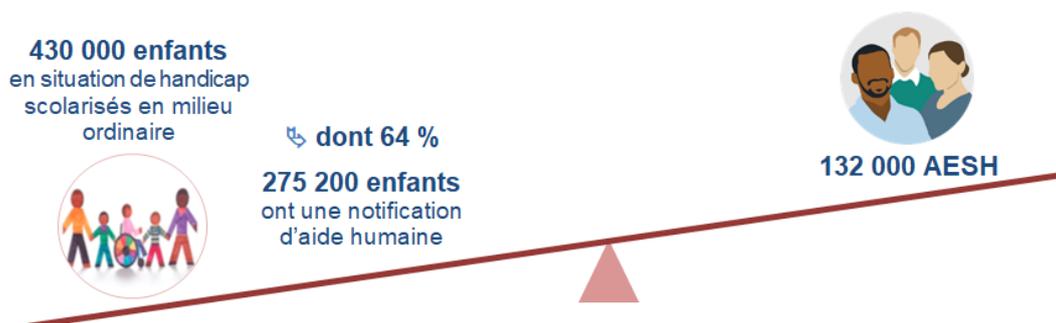
+ 6 %
par an

Taux de croissance des notifications de reconnaissance du handicap pour les élèves

+ 11 %
par an

Taux de croissance des notifications d'aide humaine pour les élèves en situation de handicap

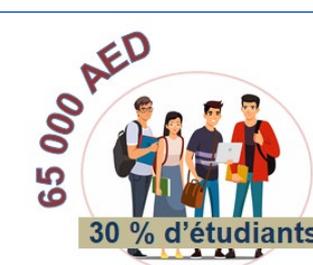
Bien que les effectifs d'AESH aient progressé de 35 % sur les cinq dernières années, que 4 000 postes aient été créés à la rentrée 2022 et que 4 000 supplémentaires le seront à la rentrée 2023, **les capacités d'aide humaine que l'Éducation nationale est en mesure de mettre en œuvre demeurent insuffisantes.**



Du fait de cette carence de l'État à couvrir quantitativement et qualitativement les besoins d'accompagnement, certaines familles en arrivent à rechercher par elles-mêmes, ou par le biais d'associations, des AESH dits privés. **Un marché de l'accompagnement privé est ainsi en train de se développer, même s'il est encore difficilement quantifiable.**

 La rapporteure se dit très préoccupée par cette privatisation de l'accompagnement du handicap, qui provoque une rupture d'égalité et renforce les inégalités sociales.

2. LES ASSISTANTS D'ÉDUCATION (AED) : UNE FONCTION PRÉCAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS



- **AED, une fonction très polyvalente** : encadrement et surveillance des élèves, tâches administratives, accueil et intégration des élèves en situation de handicap, assistance pédagogique aux élèves en difficulté, prévention de la violence scolaire, etc.
- **AED, une fonction ouverte aux titulaires du baccalauréat** ou d'un diplôme équivalent. Les étudiants boursiers sont prioritaires.
- **AED, un recrutement** :
 - par **contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans, renouvelable une fois** ;
 - **après six ans de service dans ces fonctions et, en cas de renouvellement, par contrat à durée indéterminée (CDI)** : le bénéfice de cette « CDIisation » est **un apport du Sénat** lors de l'examen de la loi du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire.

Au moment de sa création, l'idée était de faire de la fonction d'AED un tremplin pour une éventuelle future carrière dans l'Éducation nationale, par le biais des concours de conseiller principal d'éducation ou de professeur. Cependant, le taux de réussite des AED à ces concours n'est aujourd'hui que de 15 %. En outre, les étudiants ne représentent que 30 % des effectifs, alors qu'ils étaient censés être majoritaires.

Au regard de ces constats, se pose **la question du devenir professionnel des AED** : faut-il professionnaliser cette fonction pour permettre à ceux qui le souhaitent de continuer à l'exercer et d'en faire un véritable métier ? Ou faut-il conserver sa nature première et mieux garantir ses débouchés vers d'autres emplois ?

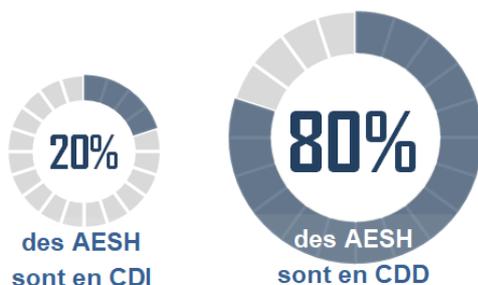
Sans trancher **ce débat de fond qui mériterait, selon la rapporteure, un travail d'analyse et de concertation approfondi**, force est de constater que **les conditions d'emploi et de travail des AED se caractérisent par une précarité certaine** :

- rémunération au niveau du Smic ;
- absence de grille indiciaire, soit indice fixe ;
- absence de formation ;
- pluralité des établissements d'affectation.

3. UNE PROPOSITION DE LOI QUI APPORTE PLUS DE SÉCURITÉ, DE VISIBILITÉ ET DE RECONNAISSANCE PROFESSIONNELLES AUX AESH ET AUX AED : LE PREMIER PAS D'UN LONG CHEMIN DE RÉFORME

A. L'OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE RECRUTEMENT DES AESH EN CDI À L'ISSUE D'UN SEUL CDD, CONTRE DEUX AUJOURD'HUI : UNE ACCÉLÉRATION DE LA « CDISATION » QUE LA COMMISSION SOUTIENT

En l'état actuel du droit, les AESH sont contraints d'effectuer deux CDD de trois ans, soit six ans de contrat précaire, avant d'obtenir, en cas de renouvellement de leur mission, un CDI. La grande majorité des AESH exercent aujourd'hui en CDD.



Ces années en contrat court, faiblement rémunéré, sont synonymes de précarité financière, d'accès limité au logement, d'incertitude sur le renouvellement du contrat, d'insécurité sur l'avenir professionnel. Et ce, alors qu'il est largement admis que les qualités humaines et les compétences professionnelles d'un AESH sont reconnues bien avant six ans d'exercice.

C'est dans ce contexte que l'article 1^{er} de la proposition de loi, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, ouvre la possibilité de recruter en CDI les AESH ayant exercé pendant trois à six ans, soit potentiellement à l'issue d'un seul CDD.

Pour la rapporteure, cette possibilité pour les AESH d'être embauchés plus rapidement en CDI constitue une première avancée sociale :

- elle donne une stabilité de l'emploi et sécurise le parcours professionnel ;
- elle offre de la visibilité sur l'avenir ;
- elle apporte une reconnaissance professionnelle.

Elle est aussi une étape importante dans la professionnalisation du métier d'AESH et dans la construction de son attractivité.

D'ici l'examen de la proposition de loi en séance publique, la rapporteure poursuivra sa réflexion et ses échanges avec le ministère sur la durée d'exercice exigée pour pouvoir prétendre à une « CDisation ».

B. SORTIR LES AESH DE LA PRÉCARITÉ : UN VASTE CHANTIER DE RÉFORME À MENER D'URGENCE

Même si l'article 1^{er} de la proposition de loi constitue une première avancée pour les AESH, le chemin qu'il reste à parcourir pour améliorer leur statut et leurs conditions de travail est encore long.

C'est pourquoi la commission, par la voix de sa rapporteure, appelle le Gouvernement à s'atteler sans plus tarder à une réforme structurelle des conditions d'emploi des AESH, dans le cadre de « l'acte II de l'école inclusive » annoncé par le ministre de l'Éducation nationale, lors de son audition du 7 novembre dernier.

Plusieurs sujets, relevant du niveau réglementaire, nécessitent d'être travaillés simultanément :

- la quotité de travail, dans le but de permettre aux AESH qui le souhaitent de travailler à temps complet ;
- l'articulation entre le temps scolaire et le temps périscolaire, qui appelle un dialogue approfondi entre l'État et les collectivités territoriales ;
- l'augmentation du niveau de rémunération, qui passe impérativement par une revalorisation de la grille indiciaire ;
- l'application effective de la réglementation de l'Éducation nationale en matière de remboursement des frais de transports ;
- le renforcement de la formation des AESH et sa prise en charge financière ;
- la révision du fonctionnement des PIAL, afin de remédier aux dérives constatées et harmoniser les pratiques entre les territoires.

C. LA POSSIBILITÉ DE « CDISATION » DES AED À L'ISSUE DE DEUX CDD : UNE DISPOSITION DÉJÀ ENTRÉE EN VIGUEUR GRÂCE AU SÉNAT, MAIS DONT LE PRINCIPE NÉCESSITE D'ÊTRE RÉAFFIRMÉ PAR LE MINISTRE EN SÉANCE PUBLIQUE

L'article 2 de la proposition de loi ouvre aux AED, ayant exercé pendant six ans en CDD, le bénéfice du recrutement en CDI en cas de poursuite de leur mission.

Cette disposition, votée par l'Assemblée nationale le 20 janvier 2022, a **entre-temps été satisfaite** par l'article 10 de la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire. **Elle y a été introduite par le Sénat**, lors de l'examen du texte en première lecture, à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par Toine Bourrat et plusieurs de ses collègues.

Au stade de l'examen en commission, **la rapporteure n'a toutefois pas souhaité supprimer l'article 2**, afin qu'en séance publique, le ministre réaffirme le principe de la « CDisation » des AED en cas de poursuite de leurs missions, après six ans d'exercice.

Des remontées de terrain font en effet état de réticences de la part de rectorats et de chefs d'établissement à « CDIsers » les AED. Sur la cible de 5 000 « CDisations » visées, seules 1 000 seraient effectives.

Même si le décret d'application du 9 août 2022 ne présente pas d'ambiguïté, une circulaire ministérielle serait peut-être nécessaire pour inciter les rectorats et les chefs d'établissement à se saisir de cette disposition.

D. ENGAGER UNE CONCERTATION SUR LE DEVENIR PROFESSIONNEL DES AED

La possibilité de « CDisation » des AED oblige à penser leur montée en compétence et leur professionnalisation, alors que leur fonction a été conçue comme la phase initiale d'une carrière appelée à se dérouler dans d'autres emplois.

En conséquence, **la commission, par la voix de sa rapporteure, souhaite que le ministère s'engage dans un travail de concertation, avec l'ensemble des acteurs concernés, sur le devenir professionnel des AED.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté à l'unanimité la proposition de loi sans modification.



EN SÉANCE

Jeudi 8 décembre 2022, le Sénat a adopté la proposition de loi visant à lutter contre la précarité des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.



Laurent Lafon
Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Marie-Pierre Monier
Rapporteure
Sénatrice de la Drôme
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-379.html>

