



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION



*Inspection générale
des affaires sociales*

N° 2018-012R



igen
Inspection générale
de l'éducation nationale

*Inspection générale
de l'éducation nationale*



*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

N° 2018-055

Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap

Rapport à

Madame la ministre des solidarités et de la santé

Monsieur le ministre de l'éducation nationale

Madame la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées auprès du Premier ministre

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

*Inspection générale
des affaires sociales*

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap

Juin 2018

France MOCHEL
Pierre NAVES

Yannick TENNE
Caroline MOREAU-FAUVARQUE

Marc ROLLAND
Jean-François RAYNAL

*Membres de l'inspection générale
des affaires sociales*

*inspecteurs généraux
de l'éducation nationale*

*inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

cette aide dès lors que la famille et les professionnels de l'éducation qui accompagnent l'enfant le demandent. Ils perçoivent bien la diversité de l'analyse des besoins dans le processus d'instruction mais insistent sur l'instruction d'une demande concertée avec les parents par l'éducation nationale. De l'équipe éducative à la décision de la CDAPH, la remise en cause d'une demande d'aide humaine ne va de soi pour aucun des acteurs.

Si réglementairement la notification est transmise aux familles, elle ne l'est pas toujours aux personnels de l'éducation nationale. La transmission aux différentes personnes concernées est importante car elle conditionne la bonne compréhension de la notification⁴¹ et la rapidité de sa réalisation.

Le manque de systèmes d'informations partagés renforce des pratiques inégales selon les départements où la transmission de tableaux Excel est largement pratiquée. La qualité de la transmission des informations entre la MDPH et les services de l'éducation nationale devient un enjeu de la réussite de la proposition d'accompagnement. Actuellement, des pratiques de communication dans certains départements ont été installées mais elles restent définies localement. La CNSA développe, avec des MDPH, un nouveau projet fédérateur pour un système d'information harmonisé ; il est encore dans une phase de développement. Pourtant c'est l'instauration d'une information concertée et partagée qui contribuera à mieux gérer l'attribution d'un accompagnement humain et la réalité de la compensation. La régulation des prescriptions d'AVS entre aussi dans la maîtrise de la transmission des informations à tous les niveaux de la chaîne de prescription.

5. Des progrès attendus dans le recrutement et la gestion des AESH

L'intégration dans les classes de plus de 80 000 AVS pour accompagner des élèves handicapés à la rentrée 2017 est un remarquable succès : pour les services gestionnaires, pour l'encadrement, pour les enseignants qui travaillent dans des conditions différentes et pour ceux et celles qui remplissent cette fonction difficile.

5.1. Une forte mobilisation

Désormais, le nombre de personnels accompagnants atteint un niveau qui oblige à réfléchir à un statut plus pérenne et construit. De plus, la recherche d'un équilibre de gestion entre AVS-i et AVS-m ne suffira pas à réguler l'adéquation entre les demandes d'accompagnement et les possibilités d'y répondre.

⁴¹ En l'absence de PPS, les notifications peuvent comprendre des éléments de précision utiles pour la mise en œuvre. Beaucoup d'établissements scolaires ignorent non seulement la nature du trouble de l'enfant mais aussi les prescriptions de la CDAPH. Le lien avec l'enseignant référent devient alors vital.

Les moyens d'accompagnement à la rentrée 2017 se répartissent de la façon suivante :

– 27 025 ETP d'AESH sur titre 2

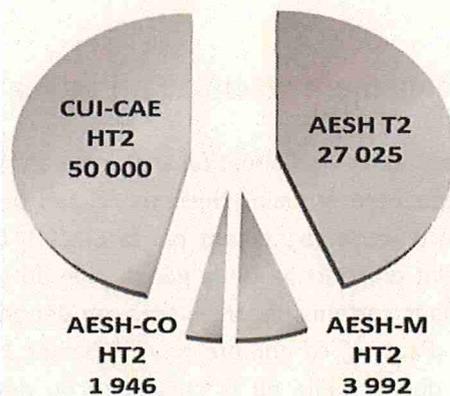
(création de 1 351 AESH sur le titre 2 et 6 400 ETP de la transformation de 11 200 CUI)

– 3 992 ETP d'AESH-M sur le hors-titre 2

– 1 946 ETP d'AESH-CO sur le hors-titre 2

Un contingent de 50 000 contrats aidés (20 heures / semaine : 0,57 ETP)

Ces moyens augmentent de 8 068 ETP par rapport à la rentrée 2016



Source : DGESCO octobre 2017

Si nous voulons, aujourd'hui, passer de l'inclusion scolaire à l'école inclusive, notamment dans les classes ordinaires, c'est bien toute la chaîne de prescription et les procédures qui y participent qu'il faut revoir, dans un système de boucles de régulation qu'il faut articuler entre elles. Une mesure d'ajustement ne sera pas la réponse aux différents constats réalisés.

- **Un fort impact budgétaire**

L'analyse des évolutions des crédits souligne la corrélation entre le développement des modalités de scolarisation et les orientations politiques choisies.

La progression des AESH-m⁴² et celle des AESH-i (CDI) montrent la volonté de l'État de modifier sensiblement le parcours professionnel des AESH et la prise en charge de l'accompagnement. Une recherche de rationalisation, eu égard à la progression des décisions d'aides, est manifeste avec la possibilité offerte de l'aide mutualisée. De même la transformation en CDI des AESH, tout en poursuivant l'amélioration de la qualité des parcours, doit permettre de conserver une attractivité à ce métier.

L'évolution budgétaire (voir graphique ci-après) traduit les efforts du ministère de l'éducation nationale. La situation actuelle de l'accompagnement des élèves en situation de handicap exigera certainement d'aller plus loin dans les solutions proposées. Le processus d'intégration des CUI-AVS dans la fonction d'AESH est certainement un premier élément de cette recherche de solution pérenne.

⁴² Accompagnant des élèves en situation de handicap mutualisé (m) ou individuel (i).

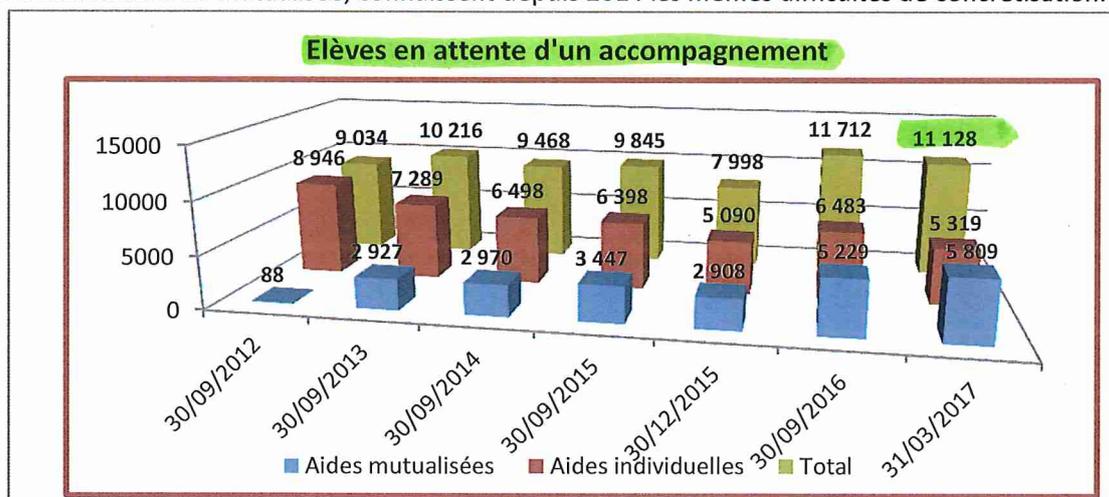
DEUXIÈME PARTIE : ASSURER LA RÉUSSITE DE L'INCLUSION SCOLAIRE

1. Les élèves en attente : un indicateur des limites de l'organisation

Le nombre d'élèves en situation d'attente est un indicateur de la fluidité du fonctionnement de l'accompagnement humain. Plusieurs raisons peuvent fonder une situation de non réponse à une notification d'accompagnement par la CDAPH. Le vivier de ressources humaines potentielles peut être restreint en fonction de la géographie du département ou de la situation du marché local de l'emploi. Dans certains départements, on dénombre une trentaine d'élèves en situation d'attente, mais dans d'autres, ce nombre peut dépasser 1 500. L'analyse de chaque situation ne permet pas d'affirmer que la taille ou la spécificité du département expliquent cet état de fait. Les écarts peuvent en effet concerner des départements de même configuration⁵⁰.

Dans l'ensemble, depuis 2012 le nombre d'élèves en situation d'attente est resté sensiblement le même, avec notamment une baisse notable en 2015. Le développement progressif de l'aide mutualisée et la création en continu d'Ulis aurait dû permettre de réduire significativement le nombre d'élèves en situation d'attente. Toutefois, depuis 2016, il y a une augmentation importante des effectifs d'élèves en situation d'attente qui peut, d'une part s'expliquer par l'augmentation générale du nombre d'élèves avec prescription d'aide humaine, d'autre part être le révélateur de la difficulté de l'éducation nationale à répondre à cette demande croissante au vu des problèmes de recrutement et de gestion.

Ce qui paraît significatif est que désormais les deux demandes d'accompagnement, aide individuelle ou mutualisée, connaissent les mêmes difficultés de réalisation. Si on considère que les aides individuelles peuvent être envisagées pour des élèves en situation difficile d'inclusion, on perçoit que l'obligation de la loi n'est actuellement pas respectée. Il importe désormais de pouvoir répondre à une majorité de situations et dans des délais qui peuvent apparaître possibles pour les parents et leurs enfants. Le graphique ci-dessous montre que les deux types de demandes d'accompagnement, aide individuelle ou mutualisée, connaissent depuis 2014 les mêmes difficultés de concrétisation.



DGESCO 2017

⁵⁰ Deux départements urbains mais avec une diversité géographique et sociale similaire connaissent une situation très contrastée : environ 30 élèves en situation d'attente pour l'un et plus de 1 600 pour l'autre.

La situation de ces élèves en situation d'attente appelle des améliorations notables d'organisation. Les départements qui ont le moins d'élèves en situation d'attente ont créé des conditions de traitement qui prennent en considération les intérêts des élèves et une certaine rationalité de traitement des demandes. Ces choix demandent notamment un pilotage de qualité et un certain courage dans le choix des modalités de fonctionnement pour les autorités de l'éducation nationale comme celles des MDPH. C'est cette alliance de volontés qui peut permettre des améliorations notables et des possibilités de régulation.

Les invariants de ces fonctionnements optimisés peuvent être recensés de la façon suivante :

- un pilotage commun MDPH et DSDEN qui affirme des orientations claires et définies⁵¹ ;
- des services académiques ou départementaux avec des liens précis avec Pôle emploi et les services de la MDPH ;
- un rôle bien défini des IEN-ASH et des enseignants référents dans la chaîne de prescription⁵² ;
- des enseignants référents avec un nombre de dossiers restreints et des fonctions définies dans le suivi des dossiers ;
- des calendriers synchronisés ;
- des règles de notification définies :
 - des souplesses dans les temps d'aide humaine accordée,
 - une utilisation forte de l'aide mutualisée.
- des PPS effectifs.

2. Des difficultés à anticiper

La question de l'accompagnement humain pour l'ensemble des personnes rencontrées en académie est devenue la pierre angulaire du développement de l'école inclusive. Parmi les demandes, celle de bénéficier d'une aide humaine est souvent exprimée autant par les parents des enfants en situation de handicap que par les enseignants qui souhaitent être aidés dans la prise en charge des élèves.

Face aux délais d'attente pour une orientation dans un établissement ou une structure, les parents expriment le souhait que leur enfant soit inclus dans une classe. L'aide humaine devient une compensation de la difficulté à trouver une place dans les établissements médico-sociaux notamment, mais elle exprime aussi l'espoir d'une scolarité « normale ».

Pour les enseignants, confrontés souvent à des situations complexes c'est la possibilité d'être aidés dans la prise en charge, de permettre une scolarité plus sereine. Pour les professionnels de santé,

⁵¹ Des conventions, des protocoles ou des textes communs peuvent ainsi être rédigés. La plupart s'inspirent des recommandations de la CNSA.

⁵² Le rôle des IEN-ASH est véritablement essentiel dans la coordination du fonctionnement et le rendu-compte qu'il peut en faire aux autorités.

souvent en méconnaissance des conditions de scolarisation, il s'agit de répondre à une demande affective ou une pression perçue à l'aune des situations qu'ils gèrent, par des clients qu'ils reçoivent.

Toutefois, cette demande d'accompagnement qui devrait reposer sur une analyse précise et documentée des besoins des élèves se fonde principalement sur le renseignement du GEVA-Sco par l'équipe éducative puis par l'équipe de suivi de scolarisation (ESS) pour la phase de réexamen. Le plus souvent, les équipes pluridisciplinaires de la MDPH ne remettent pas en cause les avis des différentes parties, surtout s'ils sont convergents. Comme l'indiquait un directeur de MDPH « *si tout le monde est d'accord, pourquoi dire non ?* ». Ce qui peut renforcer les malentendus et les incompréhensions entre « prescripteur » (MDPH) et « payeur » (EN).

La question toujours posée dans de nombreux rapports de l'évaluation des besoins devient plus que jamais d'actualité.

Dans ce contexte, l'augmentation du nombre d'AVS ne peut être qu'importante. La DGESCO évalue les besoins en emplois supplémentaires à 5 000 ETP pour chacune des rentrées 2018 et 2019, en lien d'ailleurs avec les évolutions tendanciennes des élèves en situation de handicap. Même à considérer avec précaution les projections tendanciennes et à en mesurer les limites, la situation de continuelle augmentation qui se vérifie chaque année ne peut qu'engager à faire évoluer un système que d'aucuns considèrent comme « à la peine »⁵³.

Dans ses projections faites jusqu'en 2022, la DGESCO estime⁵⁴ que l'augmentation de l'aide humaine avoisinerait les 20 000 emplois nécessaires de 2018 à 2022 ; considérant le caractère inéluctable de cette augmentation et ses conséquences en termes de ressources humaines, elle s'interroge nettement sur les moyens d'y faire face.

La DGRH, dans l'état des lieux qu'elle effectue, de son côté, sur les moyens AESH confirme l'évolution des besoins. Elle décompte 32 420 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) avec la répartition suivante :

- 25 280 agents rémunérés sur Titre 2 (7 484 agents en CDI et 17 796 agents en CDD) ;
- 7 140 agents rémunérés hors Titre 2.

Parmi eux, seulement 1 559 AESH (soit 4,8 %) sont à temps complet et 26 684 AESH exercent à temps incomplet compris entre 0,5 et 0,75 ETP (soit 82,3 % de l'ensemble de l'effectif).

Ces effectifs représentent 20 652 ETP, dont 15 854 ETP rémunérés sur le Titre 2 et 4 798 ETP sur le hors Titre 2.

La DGRH précise aussi qu'au 31 décembre 2017, environ 50 000 CUI-CAE sont chargés de l'aide humaine aux élèves en situation de handicap. Dans le cadre de la programmation budgétaire 2018, en particulier dans le cadre du plan de transformation des CUI-CAE en AESH, le nombre de CUI-CAE

⁵³ Les maisons départementales sont « à bout de souffle » AFP du 4 avril 2018 ; Soixante-dix députés qui ont fait récemment une immersion dans la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de leur circonscription ont appelé début avril à « revisiter en profondeur » un système « à bout de souffle » pour le recentrer sur « l'accompagnement des personnes ».

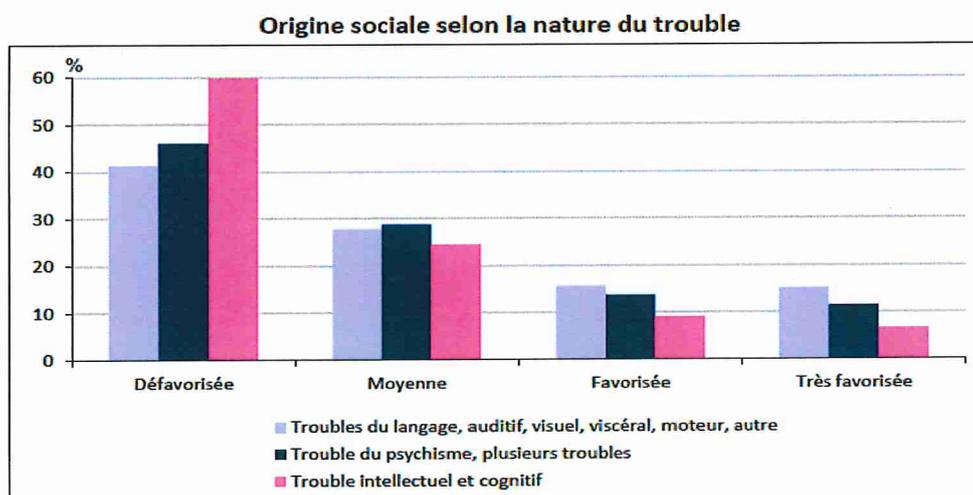
⁵⁴ Estimation fondée sur les ratios (constatées au 30 juin 2017) d'élèves / AVS de 2,63 en aide individuelle et 3,62 en aide mutualisée et sur une simple projection des tendances en termes de nombre de bénéficiaires.

chargés de l'aide humaine aux élèves en situation de handicap devrait s'élever à 30 500 à la rentrée scolaire 2018.

Au-delà des approches de gestion, la possibilité de pouvoir recruter les accompagnants nécessaires se pose déjà pour les académies et se posera donc à l'avenir de manière plus aigüe. La qualité des recrutements sera à considérer, notamment dans un marché de l'emploi qui devient plus concurrentiel. L'attractivité du métier d'AESH entrainera une interrogation des postulants quant à son attractivité comparée à d'autres possibilités de métiers.

- **Des situations diverses selon l'origine sociale et la géographie**

Dans la gestion des modalités de scolarisation pour les élèves en situation de handicap, il convient de considérer l'équité sociale et géographique. Il apparaît que la situation sociale des parents a une influence sur la nature des troubles détectés et tend à déterminer des « carrières scolaires différentes » pour les enfants.



Sources : MENESR-DEPP 2015

Une meilleure connaissance des aspects réglementaires mais aussi des « codes » de suivi des élèves dans les institutions peut influencer sensiblement sur le devenir scolaire. L'orientation en classe ou en établissement spécialisés montre un différentiel non négligeable selon l'origine sociale dans le premier comme dans le second degré. *A contrario*, l'inclusion en classe ordinaire est plus fréquente pour les catégories favorisées.

Cette approche nécessite de mesurer, dans la chaîne d'analyse et de prescription, les possibilités de mobilisation des parents à chaque étape d'un parcours souvent complexe et douloureux. Elle oblige aussi à interroger les représentations que les différentes commissions peuvent avoir de chaque situation en fonction des projections qu'elles peuvent envisager pour l'élève. L'absence de projet personnalisé de scolarisation, voire de suivi d'évaluation, peut contribuer à ces parcours socialement définis, comme le montrent les tableaux ci-dessous.