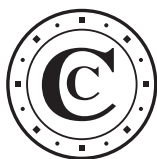


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA GESTION DES ABSENCES DES ENSEIGNANTS

Garantir la continuité pédagogique

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2021

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Absences au travail et absences devant les élèves	7
2 Une démarche préalable indispensable : mesurer et comparer le phénomène	9
3 Compte tenu du poids des absences pour raisons de santé, consolider la politique de prévention du ministère.	11
4 Réduire drastiquement et compenser les absences institutionnelles	13
Recommandations	15

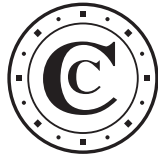
Introduction

L'appréciation des absences des enseignants est une question délicate car la mesure statistique et la perception qu'en ont les élèves et leurs familles ne coïncident pas exactement. Une partie de leurs absences n'est pas répertoriée alors qu'une fraction de leur activité, parce qu'elle s'exerce en dehors de la salle de classe, est injustement assimilée à une absence.

L'enquête menée par la Cour s'est attachée à éclairer successivement ces deux volets, qui ont pris un relief particulier au cours de la période récente. La crise sanitaire a mis en lumière l'importance de la continuité du face-à-face pédagogique. Qu'il s'agisse d'absences relevant de raisons personnelles, comme la santé, ou d'obligations professionnelles qui détournent provisoirement l'enseignant de la classe, l'institution scolaire doit assurer la continuité pédagogique. Alors que les familles se contentaient, jusqu'à présent, de manifester leur désapprobation lors des rentrées scolaires ou par l'intermédiaire des fédérations de parents d'élèves, elles n'hésitent plus à engager la responsabilité de l'État devant les tribunaux pour défaut de continuité du service public de l'Éducation.

La Cour des comptes a également tenté de mesurer le coût et l'efficacité des moyens consentis par l'État pour limiter les atteintes à la continuité pédagogique au sein du secteur public de l'enseignement et a cherché à identifier les voies et moyens susceptibles d'en améliorer l'efficacité, au moment où les pouvoirs publics ont décidé de mettre en œuvre, à compter de la rentrée scolaire 2021, une prise en charge pédagogique en cas d'absence de courte durée d'un professeur.

Pour la Cour, le ministère doit se doter d'une véritable stratégie reposant sur plusieurs piliers qui lui font encore défaut : la connaissance du phénomène, la prévention en matière de santé, les moyens de limiter et de compenser les absences de courte durée. Parmi celles-ci, les absences ayant des causes institutionnelles peuvent être réduites en déportant ces missions et obligations professionnelles hors du temps d'enseignement.



1 Absences au travail et absences devant les élèves

Les particularités du métier d'enseignant, notamment l'emploi du temps hebdomadaire et le calendrier scolaire, compliquent la mesure des absences. Ainsi, un professeur de collège qui rend visite à sa famille deux jours de suite parce qu'il n'a pas cours n'est pas répertorié comme absent ; il en est de même du professeur des écoles retenu au lit une semaine pendant les vacances scolaires. Tous deux échappent au recensement des salariés absents, ce qui fausse les comparaisons avec les autres catégories de travailleurs.

En revanche, des enseignants appelés par leur hiérarchie à des tâches pédagogiques autres que la présence dans la classe, comme la participation à un jury d'examen par exemple, ne font pas cours et sont considérés comme absents par les familles, bien qu'ils travaillent et contribuent au fonctionnement de l'institution scolaire. Cette situation appelle de la part de l'Éducation nationale une solution de remplacement pour garantir la continuité pédagogique.

Si le remplacement des professeurs des écoles est assuré dans près de 80 % des cas dans le premier degré dès le premier jour d'absence et l'accueil

des élèves garanti, la situation est plus complexe dans le secondaire. Alors que les absences de plus de 15 jours des enseignants y sont remplacées à plus de 96 %, près de 10 % des heures de cours ont néanmoins été « perdues » lors de l'année scolaire 2018-2019, en progression de 24 % par rapport à l'année précédente. La raison principale d'un tel niveau de temps d'enseignement non assuré est étroitement liée aux difficultés tenant aux absences de courte durée, qui représentent à elles-seules près de 2,5 millions d'heures, dont seules un peu plus de 500 000 sont remplacées. Cette situation est de moins en moins tolérée par les parents d'élèves voire les élèves. Ceux-ci disposent aujourd'hui, grâce à un accès à des espaces numériques de travail largement développés dans le second degré¹, d'un outil d'information en temps réel leur permettant de savoir si l'enseignant est absent pour des raisons personnelles (problèmes de santé principalement) ou parce que le ministère le distrait du face-à-face pédagogique pour exercer d'autres tâches (formation continue, jurys d'examen, voyages scolaires, réunions pédagogiques).

¹ Pendant la crise sanitaire, certains territoires ont accéléré le déploiement des ENT vers le premier degré (académies de Nancy-Metz, Montpellier), d'autres ont décidé un élargissement au premier degré (académie de Lille).

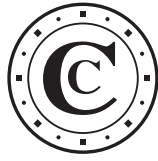
Absences au travail et absences devant les élèves

Paradoxalement, malgré ces sources nouvelles de données, les absences des enseignants, particulièrement celles de courte durée, continuent à être mal connues du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS)².

Selon les analyses de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), établies à partir des absences déclarées par les cadres de terrain de l'éducation nationale, les

enseignants ne sont pas plus absents que les autres agents de la fonction publique d'État, et le sont moins que les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Pour autant, ces analyses ne prennent pas totalement en compte la spécificité du service des enseignants, caractérisé notamment par un nombre différent de semaines travaillées. Par ailleurs, la proportion d'enseignants absents pour cause de maladie ordinaire sur une journée donnée est inférieure à celle des salariés du privé et des autres ministères.

² La Cour avait déjà formulé un tel constat dans son rapport public thématique *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, octobre 2017.



2 Une démarche préalable indispensable : mesurer et comparer le phénomène

Le ministère manque encore d'outils robustes, accessibles à distance, pour mesurer les absences des enseignants quelles que soient leurs modalités d'enseignement, et les rapporter à leurs obligations de service.

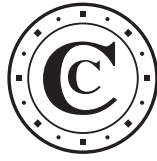
Les données recensées aujourd'hui sont incomplètes, notamment pour les absences de courte durée. Si des progrès ont été réalisés dans le premier degré, tel n'est pas le cas dans le secondaire où le recensement des motifs d'absence survalorise les congés pour raison de santé au détriment des autres types d'absences liées au fonctionnement de l'institution. Cette insuffisance est d'autant moins justifiée que les établissements du second degré sont presque tous équipés de logiciels qui enregistrent toutes les absences, informent les familles et facilitent le remplacement. Au-delà du recensement exhaustif des absences, le MENJS doit s'attacher à quantifier le temps de travail effectif des enseignants, qui ne se résume pas au temps d'enseignement devant les élèves.

L'absence d'interface entre ces logiciels et les applications nationales du ministère prive l'institution d'une information nécessaire. Pourtant, la démarche qui permettrait de combler

cette lacune avance trop lentement, même si une étape importante a été franchie en décembre 2020 en faveur d'une solution opérationnelle sous maîtrise d'ouvrage publique que la Cour préconisait depuis plusieurs années. Il est nécessaire que le ministère crée une base de données nationale, pouvant être déclinée au niveau de chaque académie, regroupant les informations sur les absences.

Faute d'outils, le ministère diligente une enquête sur les heures d'enseignement perdues dans le second degré qui ne fournit que des données approximatives. En 2018-2019, 9,3 % auraient ainsi été perdues : plus du tiers (34 %) s'explique par des absences pour des raisons individuelles, les deux tiers restant provenant du fonctionnement même de l'éducation nationale.

En outre, l'existence d'informations objectivées avec la définition d'un cadre d'exercice du métier à distance et/ou en temps de crise permettrait d'asseoir l'intervention des cadres auprès de certains enseignants peu mobilisés, et notamment, le cas échéant, de fonder des décisions de sanctions, quasi inexistantes lors de la période de confinement.



3 Compte tenu du poids des absences pour raisons de santé, consolider la politique de prévention du ministère

Bien que les raisons de santé soient la première cause d'absence, le ministère ne conduit pas une politique de prévention structurée. La mise en œuvre de la réglementation laisse à désirer : les documents de base (documents uniques d'évaluation des risques professionnels - DUERP), qui permettent de définir une telle politique, n'existent pas partout, la médecine de prévention est sous dotée

(87 médecins de prévention pour 900 000 enseignants) et l'institution n'exploite pas suffisamment les informations existantes.

Garant de la vision nationale, le ministère doit retrouver une fonction de stratège et de régulateur et ne pas cantonner son action aux initiatives déployées dans certaines académies, comme l'illustre la lutte contre l'épidémie de grippe.



4 Réduire drastiquement et compenser les absences institutionnelles

Le coût des absences des enseignants est estimé par la Cour à près de 4 Md€ par an, dont plus du tiers a pour origine le fonctionnement même du système éducatif. Ces dernières sont principalement des absences de courte durée qui sont mal remplacées dans le second degré.

Trop d'absences liées à l'organisation du service public lui-même amputent les emplois du temps des élèves. De façon générale, l'écart entre les obligations réglementaires de service (ORS)⁵ et le temps de travail annuel dû par les enseignants en tant que fonctionnaires (1 607 heures) laisse des plages temporelles suffisantes pour que les absences dues à l'institution ne s'imputent pas sur les temps d'enseignement. L'institution scolaire doit faire en sorte que l'organisation des examens ou des concours et des réunions pédagogiques ne morde pas systématiquement sur le temps de cours des élèves, que les stages de formation aient lieu en dehors du temps d'enseignement et que les professeurs participant à des voyages ou des sorties scolaires soient systématiquement remplacés.

Pour faciliter le remplacement de courte durée, la simple relance des protocoles de remplacement au sein des établissements du second degré ne suffit pas, car le chef d'établissement reste toujours aussi dépourvu de moyens pour trouver des remplaçants en dehors des volontaires. De même, l'annonce de plans d'accueil pédagogique dans le second degré à la rentrée 2021 ne sera d'aucune utilité si les équipes de direction n'ont pas les moyens pour réussir leur mise en place. La Cour a déjà recommandé en 2017 d'inscrire le remplacement dans les missions des enseignants : l'intégration d'un forfait annuel d'heures de remplacement dans des ORS revues et le renforcement des prérogatives du chef d'établissement, en complément de cette mesure, donneraient une assise solide au remplacement de courte durée.

Enfin, la crise sanitaire a fait apparaître la nécessité de prévoir la continuité administrative à tous les niveaux de l'institution scolaire pour mieux suivre la présence des enseignants auprès de leurs élèves et les accompagner en cas de difficulté. Dans cette perspective, le ministère devrait fixer un cadre général

³ Celles-ci peuvent osciller entre 540 heures pour un professeur agrégé du second degré et 972 heures pour un enseignant du premier degré (1 296 heures pour un professeur documentaliste).

Réduire drastiquement et compenser les absences institutionnelles

des plans de continuité administrative précisant certains attendus des relations entre l'administration et les enseignants, au sein des équipes enseignantes et entre les professeurs

et les familles, de façon à améliorer le suivi de l'activité des enseignants par les inspecteurs de l'éducation nationale et les chefs d'établissement.

Recommandations

- 1.** Annualiser les heures de service des enseignants du second degré afin, d'une part, de réduire les absences institutionnelles, notamment celles liées aux formations et au travail pédagogique, et, d'autre part, d'améliorer le remplacement des absences de courte durée des enseignants. (MENJS).
- 2.** Veiller à l'élaboration dans chaque structure du service public de l'Éducation d'un plan de continuité administrative de l'activité en cas de crise, en complément du plan de continuité pédagogique, à partir d'un cadre fixé au niveau national (MENJS).
- 3.** Mettre en œuvre dans les meilleurs délais l'obligation de se doter d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) dans les écoles, les EPLE et les services (MENJS).
- 4.** Mettre en place une politique de prévention comportant notamment des mesures incitatives à la vaccination des personnels de l'Éducation nationale (MENJS).
- 5.** Récupérer les données recensées dans les logiciels d'emploi du temps pour nourrir une base nationale des absences, à créer (MENJS).
- 6.** Adapter les systèmes d'information pour qu'ils permettent la saisie et le suivi de toutes les absences, quelle qu'en soit la cause, ainsi que la prise en compte des activités d'enseignement à distance, en cas de perturbation des conditions normales d'enseignement (MENJS).