



*Ministère de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche*

La ministre

Paris, le 24 FEV. 2017

A

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des Comptes

Objet : **Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés**

Référence : votre référé S 2016-4112 du 23 décembre 2016

Par courrier visé en référence, vous m'avez adressé un référé à l'issue d'une enquête sur le remplacement des enseignants absents des premier et second degrés de l'enseignement public et de l'enseignement privé, conduite par la Cour sur la période 2012-2015.

La Cour fait le constat d'un dispositif ambitieux au regard du souci de continuité du service public d'enseignement et de qualité des intervenants, ayant pour objectif de remplacer un enseignant absent par un autre enseignant, de la même discipline, le cas échéant. Elle relève toutefois que des marges d'efficience existent, quand bien même le ministère parvient à assurer convenablement la continuité du service public d'enseignement en matière de remplacement de congés longs.

Les analyses développées par la Cour et les recommandations formulées en conclusion de ce référé appellent de ma part les observations suivantes.

En premier lieu, la Cour suggère de « *mentionner la mission de remplacement dans les missions liées au service d'enseignement qui composent, avec le service d'enseignement, les obligations de service des enseignants du second degré* » (**recommandation n° 1**).

Le ministère n'envisage pas de modifier à courte échéance la réglementation pour inclure la mission de remplacement, compte tenu des nombreuses évolutions statutaires récentes et du dispositif réglementaire existant en la matière.

En effet, la rénovation et la clarification des missions des enseignants exerçant dans le second degré, portée par le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public local d'enseignement du second degré, sont le fruit d'une longue démarche de concertation dans le cadre de groupes de travail métiers conduits dès 2013.

Entré en vigueur à la rentrée scolaire 2015, ce décret consacre la diversité des missions des enseignants, alors que seule la mission d'enseignement était identifiée dans les décrets n°50-581, 50-582 et 50-583 du 25 mai 1950.

Ce texte, tout en réaffirmant le caractère primordial de cette dernière, reconnaît l'ensemble des missions inhérentes au métier enseignant dans le second degré, y compris celles qui sont le complément et le prolongement indispensables de l'activité d'enseignement au sens strict. Elles s'inscrivent toutefois dans le cadre général défini par l'article L. 912-1 du code l'éducation, lequel ne fait pas référence à la mission de remplacement.

Par ailleurs, le décret du 20 août 2014 précité reconnaît réglementairement la possibilité, pour les enseignants du second degré volontaires, et afin de répondre à des besoins spécifiques, d'exercer des missions complémentaires, qui prennent la forme de responsabilités particulières dans le cadre d'actions pédagogiques menées dans l'intérêt des élèves. Ces missions peuvent être exercées au sein d'un établissement ou à l'échelon académique et ont vocation à être reconnues pour la plupart d'entre elles par le versement d'une indemnité spécifique et non plus par un mécanisme de décharge, ce qui peut induire une diminution du besoin de remplacement. Près de 100 000 enseignants volontaires exercent des missions complémentaires dans ce nouveau cadre depuis son entrée en vigueur à la rentrée 2015.

Si la mission de remplacement n'est pas formalisée dans ce nouveau cadre statutaire, il convient de rappeler que deux décrets organisent le remplacement dans le second degré :

- le décret n° 99-823, relatif à l'exercice des fonctions de remplacement,
- le décret n° 2005-1035, relatif au remplacement de courte durée, évoqué en réponse à la recommandation n° 3 infra.

En outre, un projet de décret relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans le premier degré est en cours d'élaboration. Il permettra de sécuriser la situation des enseignants remplaçants, tout en améliorant l'efficacité du remplacement via un décloisonnement de sa gestion.

La Cour voit dans les exigences des dispositifs en vigueur (encadrement des affectations, des obligations réglementaires de services...) un cadre contraignant *« alors que le remplacement nécessite par construction de la réactivité, de la souplesse et une gestion de proximité »*. Au même titre, elle considère que le nouveau cadre de gestion des contractuels exerçant des fonctions d'enseignement (décret n° 2016-1171 du 29 août 2016) *« risque de rigidifier les conditions d'emploi de cette ressource »*.

Il est important de rappeler que :

- d'une part, l'encadrement statutaire de la situation des titulaires de zone de remplacement vise à harmoniser les conditions d'exercice des personnels assurant les fonctions de remplacement et à créer les conditions d'une meilleure efficacité du remplacement,

- et, d'autre part, dans un contexte d'attractivité relative des concours de recrutement d'enseignants, l'objectif de constituer et fidéliser des viviers de contractuels est essentiel pour pourvoir les besoins. La stratégie institutionnelle s'attache ainsi à renforcer ces viviers, étoffant par là-même les viviers de candidats aux concours, et à en améliorer le pilotage territorial.

Le ministère est attentif à harmoniser les pratiques académiques et à définir plus précisément, dans un cadre national, les règles de gestion et de rémunération, tout en préservant la souplesse nécessaire à une gestion de proximité et à la couverture des besoins d'enseignement et de remplacement. Un meilleur accompagnement des contractuels devrait par ailleurs améliorer leurs perspectives de réussite aux concours.

Par ailleurs, la Cour considère que, pour utiliser au mieux la ressource des enseignants titulaires affectés à des fonctions de remplacement, *« le ministère doit assurer un pilotage plus actif qui devrait incorporer quatre impératifs : identifier avec précision les absences et leurs causes ainsi que les modalités de remplacement (...), mesurer de manière fiable la performance et le coût du dispositif (...), allouer les moyens en fonction des besoins (...) veiller à éviter les déperditions de moyens »*.

Elle préconise donc de *« fiabiliser le pilotage du remplacement et améliorer l'information sur le dispositif :*

- parfaire la connaissance du besoin de remplacement et sa couverture, en particulier dans le second degré public et dans l'enseignement privé,

- harmoniser les règles d'imputation des moyens entre les trois programmes budgétaires d'enseignement de la MIES relevant de l'Education nationale » (recommandation n° 2).

En ce qui concerne la **connaissance du besoin de remplacement et de sa couverture**, le ministère se félicite des avancées constatées par la Cour en matière de construction des indicateurs du remplacement dans le premier degré public, dans le cadre notamment des suites données au rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur le remplacement des enseignants absents (juin 2011).

Dans le premier degré, le ministère poursuit, avec le concours des directions départementales des services académiques, ses travaux de fiabilisation et d'enrichissement des indicateurs, notamment en incluant des indicateurs portant sur l'éducation prioritaire suite à la montée en charge et la stabilisation de la nouvelle cartographie depuis la rentrée scolaire 2016. Un groupe de travail s'est réuni à ce sujet en janvier 2017.

S'agissant du second degré public, le constat des limites inhérentes aux outils RH actuels était partagé. Il est toutefois en partie dépassé concernant la connaissance des absences du second degré, quels qu'en soient le motif et la durée.

En effet, des travaux avaient été lancés dès 2013 afin d'inclure l'ensemble des motifs d'absence, quelle que soit leur durée, dans les restitutions des outils décisionnels. Les premières analyses menées par le ministère et partagées avec la Cour n'avaient pas permis de tirer des conclusions satisfaisantes en raison de l'unité d'observation (ETP à une date donnée). C'est pourquoi, et afin de parfaire la connaissance de l'ensemble des absences, de nouvelles restitutions sont en cours de développement qui permettront, dès la rentrée 2017 et après une phase de test avec quelques académies, de raisonner en cumul sur une année scolaire, dépassant ainsi les limites des observations en ETPi.

L'indicateur du « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées pour indisponibilité des locaux ou absence d'enseignants non remplacés sur le second degré », relevant du programme 141 et suivi par la Direction générale de l'enseignement scolaire, contribue à assurer le pilotage du plan d'actions décidé en octobre 2016 et destiné à améliorer le

remplacement des enseignants absents. Il s'agit notamment de mesurer les effets sur le fonctionnement des établissements de la refonte de la formation initiale et continue des enseignants. Le développement de la formation par et au numérique dans le cadre du parcours M@gistère (plateforme qui propose aux personnels enseignants et d'éducation des premier et second degrés une offre nationale de parcours de formation à distance, accessible d'où ils le souhaitent en suivant un parcours personnalisé) permet également de diversifier l'offre de formation et de diminuer les heures d'enseignement non assurées.

Cet indicateur permet de mesurer la façon dont les chefs d'établissement utilisent les moyens d'action à leur disposition dans le cadre de l'autonomie de leur établissement, et fournit un éclairage utile sur l'impact direct du non remplacement des enseignants absents sur les heures d'enseignement devant les élèves.

Le ministère s'engage en outre dans un processus d'amélioration de l'information des parents d'élèves. Dans le respect des droits des personnels, ces derniers seront tenus informés des absences des enseignants et des modalités de remplacement mises en œuvre. L'élaboration d'une charte d'information à l'attention des parents d'élèves, à laquelle sont associées leurs fédérations représentatives et les représentants des personnels concernés, doit permettre de définir un processus clair d'information par le directeur ou le chef d'établissement, en lien avec les services départementaux ou académiques de gestion du remplacement. Cette charte a pour objectif de clarifier l'organisation de la prise en charge du remplacement ainsi que, le cas échéant, les priorisations définies au niveau départemental ou académique. Elle définit les informations qui peuvent être apportées et la structuration du processus des informations communicables.

S'agissant des établissements d'enseignement privés, des travaux de rénovation des SIRH ont débuté à la rentrée 2016 en vue de permettre une remontée d'informations concernant les absences et les remplacements dans les établissements d'enseignement privé du premier degré.

Dans cette perspective, et afin d'améliorer la gestion du remplacement et de la suppléance des maîtres dans ces établissements, la Direction des affaires financières, en lien avec la Direction de projet SIRHEN, participe en sa qualité de maîtrise d'ouvrage aux travaux menés en vue de la conception et du développement d'un module « remplacement ». Ce nouveau module s'appuie sur la reprise d'une application conçue et développée par l'académie de Clermont Ferrand. Un univers de requêtage associé permettra une meilleure construction d'indicateurs de suivi concernant la gestion du remplacement dans le premier degré privé. Une première version de cet outil, qui intégrera une interface avec l'application AGAPE Privé, pourrait être disponible au second trimestre 2017. A terme, ce module pourra être interfacé avec SIRHEN.

En complément de ces évolutions concernant les systèmes d'information, la Direction des affaires financières envisage, dans le cadre des travaux préparatoires à l'allocation des moyens de remplacement, d'envoyer un questionnaire aux académies visant à connaître plus précisément les moyens qu'elles consacrent au remplacement et à la suppléance dans l'enseignement privé ainsi que la rémunération des personnels non titulaires appelés à effectuer des remplacements ou des suppléances.

S'agissant du souhait de la Cour de parvenir à **l'harmonisation des règles d'imputation des moyens des trois programmes budgétaires d'enseignement de la MIES**, l'hétérogénéité des règles d'imputation des moyens à l'action remplacement relevée par la Cour est le reflet de la complexité des règles de gestion dans les SIRH propres à chaque programme. Elle traduit ainsi la difficulté de l'outil paye à retranscrire la diversité des profils assurant la suppléance. En effet, pour ne pas détériorer la souplesse en gestion du

remplacement, les règles d'imputation utilisées ont été simplifiées, conduisant à altérer la lisibilité des données budgétaires.

Afin d'améliorer la transparence des informations fournies, un travail conjoint entre Direction générale des ressources humaines et Direction des affaires financières pourra être mené, en vue d'harmoniser les conventions d'imputation des moyens entre premier et second degré publics et privés, dans la continuité des travaux à mener avec les académies sur l'amélioration des indicateurs.

« Allouer les moyens en fonction des besoins » figure également au nombre des « impératifs » à satisfaire pour favoriser « un pilotage actif » des remplaçants, la Cour évoquant un « processus d'allocation des moyens aux services déconcentrés [qui] n'anticipe pas suffisamment les besoins de remplacement ».

Pour le premier degré public, les besoins de remplacement sont systématiquement pris en compte dans le nouveau processus d'allocation des moyens dans les mesures de rentrée. S'agissant, par exemple, des besoins de remplacement pour l'amélioration de la formation continue des enseignants, 1 400 emplois ont été répartis entre les académies à la rentrée 2016, et environ 1 500 emplois supplémentaires à la rentrée 2017.

Par ailleurs, le modèle d'allocation intègre les besoins de remplacement. Il est construit sur la base d'une régression linéaire à l'échelon départemental, sur la base des critères social et territorial.

S'agissant du second degré public, le modèle actuel d'allocation des moyens d'enseignement prend en compte les besoins de remplacement dans l'élaboration des mesures de rentrée. Ce volume d'emplois est intégré dans la dotation globalisée des recteurs d'académie.

La rénovation du modèle d'allocation, dont les travaux sont en cours, devrait permettre d'affiner la prise en compte du remplacement.

En ce domaine, l'appréciation selon laquelle « le ministère ne mène pas de politique volontariste pour promouvoir auprès des services déconcentrés des leviers d'efficience pourtant bien identifiés » semble sévère.

Les réunions de dialogue stratégique de gestion et de performance 2016 ont systématiquement traité du remplacement des enseignants dans les premier et second degrés, son efficacité et son efficience.

Les différentes questions (organisation et gestion du remplacement, renseignement des systèmes d'informations dédiés, financement du remplacement, réorganisation des brigades de remplacement et reconstitution des viviers) ont ainsi pu être abordées.

Tout au long de l'année 2017, le ministère et les académies en difficulté sur le remplacement des enseignants absents assureront un suivi des mesures prises dans les premier et second degrés.

En outre, les académies sont également sensibilisées par l'administration centrale sur la nécessité de prendre en compte la dimension du remplacement dans l'allocation des moyens. Les séminaires d'automne consacrés aux moyens de l'enseignement scolaire en sont une concrétisation. La session 2016 prévoyait une double sensibilisation des représentants des services déconcentrés sur ce thème : une communication en séance plénière par la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire et la mise en place d'un atelier dédié à la construction d'un budget « remplacement » en académie.

« Veiller à éviter les déperditions de moyens » constitue, selon la Cour, un autre levier en vue d'améliorer le pilotage du dispositif. Son constat « d'une perte importante de potentiel de remplacement due à l'indisponibilité des personnels, de l'ordre de 31% en 2015 », appelle quelques précisions d'ordre méthodologique.

La déperdition des moyens évaluée par la Cour à 31% en 2015 est établie par rapport au potentiel « brut » pour le remplacement et la suppléance. Il est important de rappeler que ne sont pas pris en compte dans ce volume les titulaires de zones de remplacement affectés à l'année dès le début de l'année scolaire.

S'agissant d'un calcul destiné à mesurer les déperditions de potentiel, il est intéressant d'observer que, par rapport à la population totale des titulaires de zone de remplacement (environ 25 000), le même calcul représente 11 % de déperdition. Il faut corrélérer cette observation à certains éléments de contexte : d'une part, les suppressions d'emplois de la période 2006-2012 ont conduit à supprimer beaucoup d'affectations en zone pour prioriser les moyens humains sur les structures d'enseignement (ainsi, les moyens en zone de remplacement liés aux titulaires, TZR ou compléments de service, sont passés de 37 191 ETP en 2007-2008 à 25 546 ETP en 2015-2016) ; d'autre part, la difficulté actuelle de couverture des besoins d'enseignement en matière de disponibilité des ressources humaines. Ces deux facteurs ont conduit à diminuer la part proportionnelle des TZR sur la population totale et à accroître leur mobilisation à l'année, induisant une gestion « serrée » de ces moyens.

En outre, les « pertes de potentiel » sont constituées :

- d'une part, d'éléments incompressibles à hauteur de 4,9 points (les absences pour congé des remplaçants eux-mêmes, les TZR à qui le recteur a confié une mission particulière, les enseignants dans l'incapacité temporaire à assurer un enseignement devant élèves ou dans l'attente d'un reclassement...),
- et, d'autre part, d'éléments conventionnellement arrêtés dans la construction même des indicateurs à hauteur de 6,1 points qui n'impliquent pas nécessairement une situation d'inactivité des personnels : quotités trop faibles en zone résultant par exemple du remplacement d'un certifié à temps partiel par un TZR appartenant au même corps et surnombres disciplinaires théoriques.

La notion de surnombres disciplinaires théoriques (qui représentent 3 points parmi les 11% de « pertes de potentiel »), est utilisée pour désigner le potentiel qui dépasse 6% de la ressource enseignante nécessaire au remplacement. Ce chiffre de 6% reflète de manière conventionnelle les moyens considérés comme nécessaires au remplacement. Au-delà de ces 6%, les moyens disponibles sont considérés comme relevant de cette catégorie de « surnombres disciplinaires ».

Il s'agit toutefois du calcul théorique d'un indicateur permettant d'évaluer les marges de progrès à réaliser en matière de gestion prévisionnelle et non pas du constat d'un potentiel non utilisé, contrairement à ce que pourrait le laisser entendre la terminologie employée.

En effet, les TZR assurent des remplacements de moyenne et de longue durée mais sont également mobilisés pour le remplacement de courte durée lorsqu'ils sont disponibles.

La déperdition de moyens est donc à relativiser à l'aune de ces éléments.

De plus, ces pertes de potentiel ont évolué à la baisse notamment du fait de l'action des académies portant sur le réaménagement des zones de remplacement, levier qui se heurte cependant à certaines réalités de dispersion géographique.

Une piste d'amélioration en matière d'adéquation des ressources aux besoins repose sur la mobilisation dans les outils de gestion du remplacement des emplois du temps opérationnels des enseignants du second degré, afin d'assurer une meilleure mise en adaptation entre l'emploi du temps des TZR en situation de remplacement ayant des « quotités trop faibles » en zone de remplacement et l'emploi du temps d'enseignants absents.

Pour ce qui est de l'utilisation des remplaçants disponibles entre deux remplacements, phénomène non mesuré car il peut être fait appel à ces TZR à tout moment, ces derniers sont juridiquement tenus de rejoindre leur établissement de rattachement. Sur le fondement du décret n° 99-823 du 17 septembre 1999, la note de service n° 99-152 précise en effet que « lorsqu'aucune suppléance n'est à assurer dans l'établissement ou le service de rattachement, il revient au chef d'établissement de définir le service des intéressés et de leur confier des activités de nature pédagogique, conformément à leur qualification (soutien, études dirigées, méthodologie, aide à des élèves en difficulté...) pour remplir leurs obligations hebdomadaires de service ».

Enfin, la Cour invite le ministère à « *rendre effectif le remplacement des absences de courte durée dans le second degré* :

- *créer les conditions de l'application effective du protocole prévu par le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005, en renforçant les prérogatives des chefs d'établissement ;*
- *accentuer l'effort de réduction des absences institutionnelles des enseignants, à minima celles résultant de l'organisation de la formation continue* » (**recommandation n° 3**).

Afin de **renforcer les prérogatives des chefs d'établissement dans la gestion du remplacement de courte durée (RCD)**, il est envisagé d'inscrire dans leur lettre de mission, en termes d'objectif à atteindre, la mise en place effective des protocoles pour le RCD en y adossant des indicateurs pour mesurer l'efficacité des dispositifs retenus au regard des besoins (ratio nombre d'heures de cours remplacées / nombre d'heures de cours non assurées par suite d'absence de courte durée).

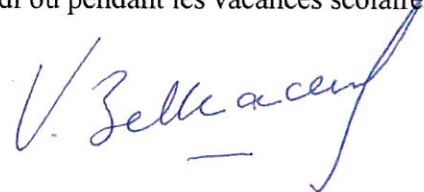
Les logiciels privés d'élaboration des emplois du temps les plus utilisés permettent en effet, au sein des établissements, de suivre très précisément le nombre d'heures de cours non assurées, ainsi que le nombre d'heures de cours effectivement remplacées.

Un projet de circulaire est en cours de finalisation, destiné à rappeler la réglementation en vigueur sur ce sujet ainsi que la nécessité d'un pilotage attentif du RCD en EPLE.

Par ailleurs, le ministère souscrit à la recommandation de la Cour appelant à **poursuivre l'effort de réduction des absences institutionnelles des enseignants**, principalement en programmant le plus souvent les actions de formation hors les heures d'enseignement.

Il rappelle que l'adaptation du calendrier de formation à la saisonnalité des absences est déjà une réalité mesurable, comme l'a constaté la Cour dans le premier degré public.

Dans le second degré public, il n'est pas envisagé de modifier le décret n° 2014-940 pour inclure dans les obligations réglementaires de service des jours de formation hors temps scolaire. Toutefois, lorsque des formations s'avèrent plus massives et concernent un grand nombre d'enseignants, le ministère privilégie des modalités d'organisation particulières pour préserver le temps d'enseignement (mercredi après-midi ou pendant les vacances scolaires).



Najat VALLAUD-BELKACEM