



Le **23 DEC. 2016**

Le Premier Président

à

Madame Najat Vallaud-Belkacem
Ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

Réf. : S2016-4112

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

En application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur le remplacement des enseignants absents des premier et second degrés de l'enseignement public et de l'enseignement privé. Le dispositif actuel mobilise d'importants moyens pour compenser 13,6 millions de journées d'absence¹ : en 2015, plus de 65 000 enseignants titulaires remplaçants auxquels s'ajoutent près de 30 000 contractuels étaient en fonctions dans le secteur public et 23 000 remplaçants dans le secteur privé, pour une charge budgétaire supérieure à 2,8 Md€.

À l'issue de de son contrôle, la Cour m'a demandé, conformément à l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur deux observations résultant de ses travaux.

La Cour a d'abord relevé que le pilotage du dispositif de remplacement de longue durée n'était pas à la hauteur de ses exigences très contraignantes (1). Elle a ensuite observé que le remplacement de courte durée dans le second degré demeurerait durablement le point faible du dispositif (2).

1. Un dispositif rigide pour le remplacement de longue durée

Si le taux de couverture des absences est de l'ordre de 80 % dans le 1er degré et de 97 % pour les absences longues (plus de 15 jours) dans le 2nd degré, le caractère très exigeant de la conception française du remplacement impose un pilotage beaucoup plus ajusté du dispositif de remplacement afin d'en contenir les coûts élevés.

¹ Données 2013-2014.

1.1. Une conception contraignante du mode de remplacement

Le dispositif français repose sur un principe ambitieux : il vise au maintien de la continuité et de la qualité du service public d'enseignement en remplaçant un enseignant absent par un autre enseignant de la même discipline et bénéficiant du même statut. Pour y parvenir, des enseignants de chaque corps (et de chaque discipline dans le second degré) sont mis en réserve et placés à la disposition des services académiques et départementaux, rattachés à des établissements mais susceptibles d'intervenir sur une zone définie. Ces remplaçants titulaires ont vocation à compenser les absences longues des enseignants occupant des postes pérennes. Ils peuvent aussi être affectés à l'année sur des postes vacants à la rentrée.

Cette conception et cette organisation, uniques au sein des pays développés, inscrivent la gestion du remplacement dans le cadre d'emploi contraignant des enseignants (statut, affectation au barème, service d'enseignement hebdomadaire, obligations réglementaires de service (ORS), etc.) alors que le remplacement nécessite par construction de la réactivité, de la souplesse et une gestion de proximité.

Pour répondre aux besoins, la voie du desserrement des contraintes pesant sur le dispositif n'a pas été choisie, ce qui a impliqué un recours accru aux agents contractuels. Le phénomène marquant de la période de 2008 à 2015 est leur augmentation importante, de l'ordre de 70 %, leur part passant de 27 % à 48 % des effectifs totaux de remplacement du second degré. La nécessité de les fidéliser a conduit les académies les plus concernées (celles de Versailles ou de Créteil) à faire évoluer leurs pratiques en matière de recrutement, d'emploi, d'accueil et d'évaluation. Le ministère s'en est inspiré pour renouveler récemment le cadre de gestion de ces personnels (décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale), au risque de rigidifier les conditions d'emploi de cette ressource.

1.2. Un pilotage encore insuffisant

Le dispositif du remplacement est structurellement coûteux puisque, dans le secteur public, il rémunère, sans certitude de les employer en permanence, des milliers d'enseignants titulaires. Pour utiliser au mieux cette ressource, 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. Or, la connaissance du besoin en remplacement est encore parcellaire. Si le recensement des absences s'est récemment amélioré dans le premier degré public, il reste incomplet dans le second degré public² et fragmentaire dans le secteur privé, ce qui limite l'analyse comparative ;
- mesurer de manière fiable la performance et le coût du dispositif. Les indicateurs de performance du ministère souffrent de défauts méthodologiques et donnent une image flatteuse des résultats obtenus. Les données budgétaires intégrées dans les programmes 139 (secteur privé), 140 (premier degré) et 141 (second degré) de la Mission interministérielle enseignement scolaire (MIES) ne sont ni cohérentes ni intelligibles : elles reposent en effet sur des conventions de calcul différentes pour mesurer le remplacement permanent (poste vacant) et la suppléance (absence provisoire). De ce fait, l'agrégation des emplois (41 813 mesurés en ETPT dans le secteur public et 3 407 ETPT dans le secteur privé) et des coûts (2,7 Md€ de crédits dans le secteur public et 158 M€ dans le secteur privé) au niveau de la MIES est erronée. Les écarts importants entre comptabilisation des emplois effectifs et emplois budgétaires attestent de ce défaut de lisibilité.

² Notamment parce que l'unité est inadaptée : l'unité de compte utilisée est la journée alors que le service des enseignants est exprimé en heures.

L'information donnée au Parlement et au citoyen serait plus solide si elle se limitait au coût de la suppléance, aisément identifiable, en l'assortissant de données globales sur le remplacement permanent.

- allouer les moyens en fonction des besoins. Actuellement, le processus d'allocation des moyens aux services déconcentrés n'anticipe pas suffisamment les besoins de remplacement³, car il s'appuie peu sur les statistiques dont le ministère dispose, celles-ci étant encore insuffisamment opérationnelles⁴. Le ministère ne mène pas de politique volontariste pour promouvoir auprès des services déconcentrés des leviers d'efficience pourtant bien identifiés (par exemple, le redécoupage des zones de remplacement selon les évolutions urbaines et rurales) ; enfin, face à la rigidité du cadre de remplacement, les échelons locaux sont mis trop souvent en situation d'utiliser les moyens de la suppléance pour le remplacement des postes vacants ;
- veiller à éviter les déperditions de moyens. Dans les établissements de rattachement, les titulaires remplaçants sont peu utilisés entre deux remplacements, alors que la réglementation le prévoit. Par ailleurs, pour de nombreuses raisons, techniques ou sociales, la perte de potentiel de remplacement due à l'indisponibilité des personnels reste importante, de l'ordre de 31 % en 2015 (elle a cependant régressé depuis 2012, où elle s'établissait à 33 %).

Aussi, bien que le ministère parvienne à assurer convenablement la continuité du service public d'enseignement pour les remplacements de longue durée, des marges d'efficience existent au sein d'un système complexe et coûteux.

2. L'échec durable du remplacement de courte durée dans le second degré

La gestion du remplacement de courte durée (moins de 15 jours) n'obéit pas aux mêmes règles. Elle incombe directement au chef d'établissement qui doit mobiliser le corps enseignant de l'établissement et dispose à cet effet d'un contingent d'heures supplémentaires alloué par le rectorat.

2.1. Une situation dégradée et mal connue qui alimente les tensions avec les familles

2.1.1. Un taux de remplacement particulièrement bas

Le degré d'effectivité du remplacement de courte durée (RCD) est difficile à mesurer ; d'une part, le nombre d'heures à remplacer est largement sous-évalué en raison du caractère déclaratif du suivi des absences, d'autre part, le nombre d'heures de remplacement (heures supplémentaires d'enseignement ou HSE) est surestimé, certains chefs d'établissement attribuant des HSE allouées à ce titre à d'autres usages. Ainsi, le ministère s'appuie sur des données biaisées pour estimer à un tiers le taux de couverture des absences de courte durée. L'enquête de terrain de la Cour a montré qu'il se situait dans une fourchette plus basse (de 5 % à 20 % selon les établissements) en 2015-2016.

Les familles, très sensibles aux absences courtes et notamment aux absences perlées, même de quelques heures, s'estiment mal informées. Qu'il s'agisse des travaux de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ou du médiateur national de l'éducation, ce déficit de communication est régulièrement pointé. En réaction, les fédérations de parents d'élèves ont mis en place leurs propres outils de mesure sur des sites internet où les familles peuvent déclarer les absences non remplacées : cette collecte, purement déclarative, ne présente aucune garantie de fiabilité.

³ Par degré, par discipline et au plan géographique.

⁴ Par exemple, l'éducation prioritaire ne fait l'objet d'aucune analyse spécifique alors même que l'absentéisme des enseignants y est plus marqué.

Aussi le ministère s'est engagé à publier les résultats de l'enquête annuelle sur le non-remplacement dans le second degré public et vient d'annoncer une expérimentation dans deux académies destinée à établir une charte d'information des parents.

2.1.2. Des absences majoritairement liées au fonctionnement même du système éducatif

Le ministère diligente depuis 1999 une enquête annuelle auprès d'un échantillon d'environ 900 établissements pour évaluer le non-remplacement dans le second degré public. Déclarative et reposant sur une unité de mesure inadaptée (demi-journée), celle-ci évaluait à 5 % la part des heures d'enseignement non assurées dans le second degré en 2014-2015, dont 80 % étaient dues à des motifs institutionnels (fermeture des établissements, participation à des jurys ou à l'organisation des examens et concours, sorties et voyages scolaires, formation continue des enseignants).

Pour limiter leur ampleur, il faudrait adapter le calendrier des formations des enseignants et repousser le plus tard possible les examens de fin d'année. Quelques mesures ont été décidées mais leurs effets ont été modestes, soit que le bénéfice ait été limité (comme la reconquête du mois de juin), soit que des dispositions en sens contraire en aient fortement limité les effets attendus (ainsi des 8 heures de formation obligatoires pour tous les enseignants de collège en 2015-2016 majoritairement prises sur le temps d'enseignement). Ce constat a conduit la ministre à inscrire dans son plan d'action de la rentrée 2016 une mesure intitulée « limiter l'impact des absences prévisibles sur le temps d'enseignement » qui repose sur le volontariat en contrepartie d'une rémunération supplémentaire.

La Cour recommande de 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.

2.2 Une gestion du remplacement de courte durée confiée à des chefs d'établissement ne disposant pas des soutiens adéquats

2.2.1. Un RCD reposant, faute d'autres leviers, sur un volontariat difficile à mobiliser

Le RCD repose aujourd'hui exclusivement sur le volontariat des enseignants de l'établissement, qui rencontre de nombreuses limites. La réglementation en vigueur contingente les heures supplémentaires que peuvent faire les enseignants (soixante heures supplémentaires par année et cinq heures supplémentaires par semaine). Au plan matériel, la petite taille d'un établissement et le faible nombre d'enseignants de la discipline susceptibles de remplacer l'absent, l'exclusion du recours, en droit aux stagiaires ou de fait aux enseignants en services partagés, constituent des freins majeurs, aggravés par la rigidité de l'organisation des enseignements disciplinaires.

En dehors des enseignants volontaires, les chefs d'établissement peuvent aussi faire appel à des vacataires extérieurs (retraités, parents d'élèves, cadres au chômage, étudiants en master). Enfin, des substituts aux cours non assurés, sous forme de contrôles surveillés ou de travaux à distance sur informatique, peuvent également être organisés par les enseignants absents. Ces deux facultés sont très rarement mises en œuvre.

Aussi la Cour estime que les missions liées au service d'enseignement, précisées dans le décret du 27 mars 2014⁵ sur les obligations de service des enseignants, devraient être complétées de la mission de remplacement, pour donner une base réglementaire à l'action des chefs d'établissement.

⁵ Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

2.2.2. Un cadre réglementaire inappliqué, très récemment relancé mais sans mesures d'accompagnement

La pratique observée par la Cour est en discordance avec le dispositif réglementaire (décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré, pris en application de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école) qui a confié l'organisation du RCD au chef d'établissement. Celui-ci doit élaborer, en concertation avec les équipes pédagogiques, un protocole qui fixe les objectifs, les principes et les modalités pratiques d'organisation propres à l'établissement. Une disposition novatrice permet au chef d'établissement de désigner les personnels « lorsque cela est nécessaire pour assurer la continuité de l'enseignement ». Cette nouvelle compétence, mal accueillie par le corps enseignant et ses organisations syndicales, a suscité des réactions qui ont entraîné *de facto* l'inapplication du texte depuis dix ans.

Ce dispositif vient d'être réactivé : des protocoles devraient être présentés aux conseils d'administration d'ici la fin de l'année 2016 avant d'être diffusés aux parents d'élèves. Un bilan sera dressé en fin d'année scolaire. Toutefois, comme aucune mesure renforçant les prérogatives des proviseurs de lycées et principaux de collège n'accompagne les décisions ministérielles, il est à craindre que cette nouvelle initiative n'ait pas plus d'effets que la précédente.

C'est pourquoi la Cour, qui s'est déjà prononcée en faveur d'un accroissement substantiel des compétences des chefs d'établissement, renouvelle cette recommandation. Associée à celle d'inclure le remplacement dans les missions d'enseignement, elle donnerait aux chefs d'établissement les leviers nécessaires à la mise en place effective de ces protocoles, restés lettre morte jusqu'à présent.

* * *

En matière de remplacement, la décennie passée a été marquée par une certaine inertie en dépit des nombreux travaux notamment d'inspections générales qui ont de longue date identifié les causes et proposé des remèdes aux difficultés.

Les rigidités structurelles du statut des enseignants (notamment l'absence de reconnaissance du remplacement comme une partie du service, la définition hebdomadaire des ORS) qui limitent leur implication dans le dispositif de remplacement, persistent. La mise en œuvre des évolutions souhaitables, comme l'organisation de la formation continue en dehors des temps d'enseignement ou la modification de l'organisation des tâches institutionnelles, doit être accélérée. Elles rendraient le dispositif plus efficient.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : 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° 2** : 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'Éducation nationale.
- **Recommandation n° 3** : 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 dans la gestion des remplacements de courte durée ;
 - accentuer l'effort de réduction des absences institutionnelles des enseignants, a minima celles résultant de l'organisation de la formation continue.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication⁶.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.


Didier Migaud

⁶ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).