

N° 730

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le remplacement des enseignants,

Par M. Olivier PACCAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	13
I. DES ABSENCES DES ENSEIGNANTS EN HAUSSE ET DE PLUS EN PLUS DIFFICILES À REMPLACER.....	15
A. DES ABSENCES EN HAUSSE DES ENSEIGNANTS.....	15
1. <i>Près de 5,5 % des enseignants absents dans l'année, avec des disparités territoriales</i>	15
2. <i>Plus de la moitié des absences liées à des raisons de santé</i>	21
3. <i>Des enseignants globalement moins absents que les autres salariés</i>	26
B. DES ABSENCES DIFFICILES À REMPLACER.....	28
1. <i>Malgré des efforts récents, une persistance des absences non remplacées</i>	28
2. <i>Des territoires et des disciplines particulièrement frappés par des difficultés de remplacement</i>	31
3. <i>Un pilotage complexe susceptible d'être amélioré</i>	36
C. DES EFFETS SIGNIFICATIFS SUR LA RÉUSSITE SCOLAIRE DES ÉLÈVES, SOURCES D'IRRITANTS IMPORTANTS POUR LES FAMILLES.....	42
1. <i>Une classe perd près de 4,3 % d'heures de cours sur une année</i>	42
2. <i>Un irritant important pour les familles</i>	44
3. <i>Une organisation du remplacement propre à la France</i>	45
II. UN COÛT ÉLEVÉ DU REMPLACEMENT DES ENSEIGNANTS POUR LES FINANCES PUBLIQUES.....	46
A. UN COÛT SUPÉRIEUR À 4 MILLIARDS D'EUROS	46
1. <i>Une stabilité apparente de la part des moyens dédiés au remplacement des enseignants dans la mission « Enseignement scolaire »</i>	46
2. <i>Le coût réel des absences des enseignants largement sous-estimé</i>	50
B. UN NOMBRE STABLE D'ENSEIGNANTS AFFECTÉS AU REMPLACEMENT, MALGRÉ UNE HAUSSE DES ABSENCES	54
1. <i>Un potentiel net de remplacement inchangé depuis 2018</i>	54
2. <i>Des disparités territoriales en termes de potentiel net de remplacement</i>	57
3. <i>Une part croissante de contractuels, témoignant des difficultés d'attractivité du métier</i>	60
C. UNE MISSION DE REMPLACEMENT VALORISÉE GRÂCE À L'INDEMNITÉ DE SUJÉTIONS SPÉCIALES DE REMPLACEMENT	63
1. <i>Un enseignant remplaçant davantage rémunéré qu'un enseignant titulaire</i>	63
2. <i>Le Pacte enseignant, une revalorisation significative du remplacement de courte durée</i>	65
III. UNE NÉCESSITÉ : DIMINUER LE NOMBRE D'HEURES D'ENSEIGNEMENT NON REMPLACÉES.....	66
A. LIMITER LES ABSENCES DES ENSEIGNANTS	66
1. <i>Une amélioration des conditions de travail indispensable pour limiter les absences des enseignants pour cause de maladie</i>	66

2. Le temps partiel thérapeutique, rémunéré à taux plein, fragilise le système de remplacement des enseignants	68
3. Des absences liées à la formation des enseignants à mieux anticiper	70
B. OPTIMISER L'ORGANISATION DU REMPLACEMENT	73
1. Utiliser la baisse démographique du nombre d'élèves pour augmenter le potentiel de remplacement	73
2. Poursuivre l'amélioration du pilotage du remplacement, après les efforts réalisés sur le remplacement de courte durée	74
3. Mieux utiliser les outils numériques pour le remplacement	80
C. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT REMPLAÇANT	81
1. Une revalorisation indispensable du métier d'enseignant remplaçant	81
2. Former véritablement au métier d'enseignant remplaçant	83
3. Le Pacte enseignant, un outil utile pour favoriser le remplacement de courte durée	84
EXAMEN EN COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	101
LISTE DES DÉPLACEMENTS	105
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)	109

L'ESSENTIEL

Le remplacement des enseignants constitue un enjeu majeur de l'Éducation nationale aujourd'hui, en particulier au vu de la baisse des résultats scolaires des élèves. **Olivier Paccaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, a présenté à la commission des finances le 11 juin 2025 les conclusions de son travail de contrôle sur cette problématique forte pour les familles.

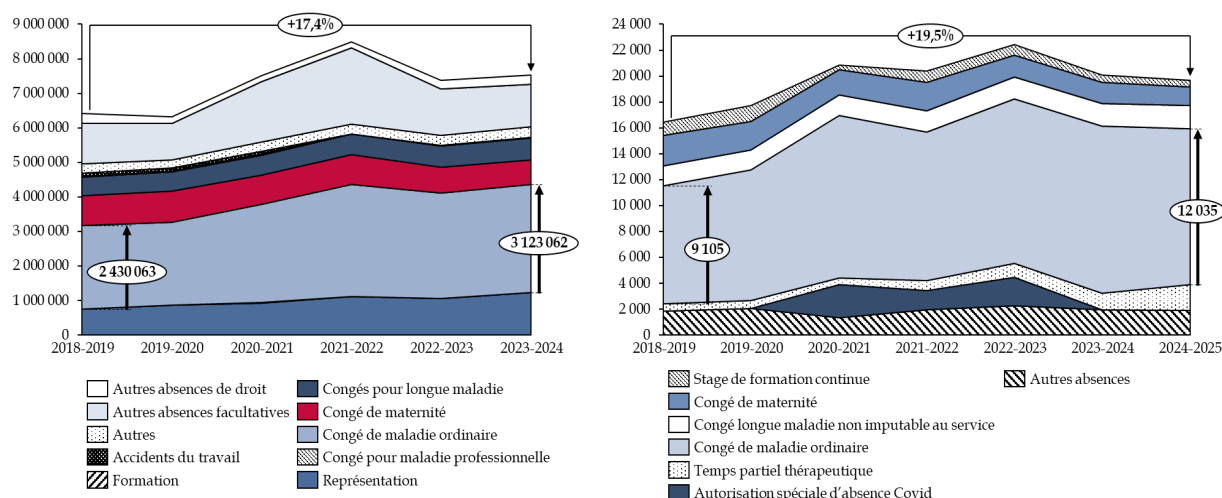
I. UN NOMBRE CROISSANT D'HEURES D'ENSEIGNEMENT NON REMPLACÉES

A. DES ABSENCES EN HAUSSE DES ENSEIGNANTS

Dans le premier degré, **7,5 millions de demi-journées d'absence** ont été comptabilisées en 2023-2024, en **augmentation de 17,4 % par rapport à 2018**. Dans le **second degré public**, on compte **17,4 millions de journées d'absence de longue durée**, c'est-à-dire d'une durée de plus de 15 jours, en **augmentation de 15,6 % par rapport à 2018**.

Les absences des enseignants sont liées dans une très large mesure aux **raisons de santé**. Dans le premier degré, près de **41,5 % des demi-journées d'absence sont dues à des congés de maladie ordinaire** en 2024. Dans le second degré, **61,2 % des enseignants absents** sont en congé maladie ordinaire.

Évolution des motifs d'absence des enseignants affectés en établissement dans le premier degré (à gauche) et dans le second degré (à droite) entre 2018 et 2024



Note : dans le graphique de gauche, les absences dans le premier degré sont exprimées en demi-journées d'absence et dans le graphique de droite, en équivalents temps pleins (ETP).

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Les absences des enseignants en raison de congés de maladie ordinaire ont augmenté depuis 2018, à hauteur de 28 % de demi-journées d'absence dans le premier degré et de 32 % d'enseignants absents dans le second degré.

La hausse des absences pour raisons de santé correspond à une évolution globale de la société. Ainsi, le nombre d'absences pour raison de santé a augmenté de 39 % dans le public et de 25 % dans le privé depuis 2018.

Le taux moyen d'absence des enseignants reste moins élevé de 13 % que celui des salariés du secteur privé.

B. EN CONSÉQUENCE, UNE CROISSANCE DES ABSENCES NON REMPLACÉES...

La hausse du nombre d'absences a un effet à la hausse sur la proportion d'heures de cours non remplacées.

Un taux d'efficacité du
remplacement de



dans le premier degré,

de



pour les absences de
longue durée¹ dans le
second degré

et de seulement



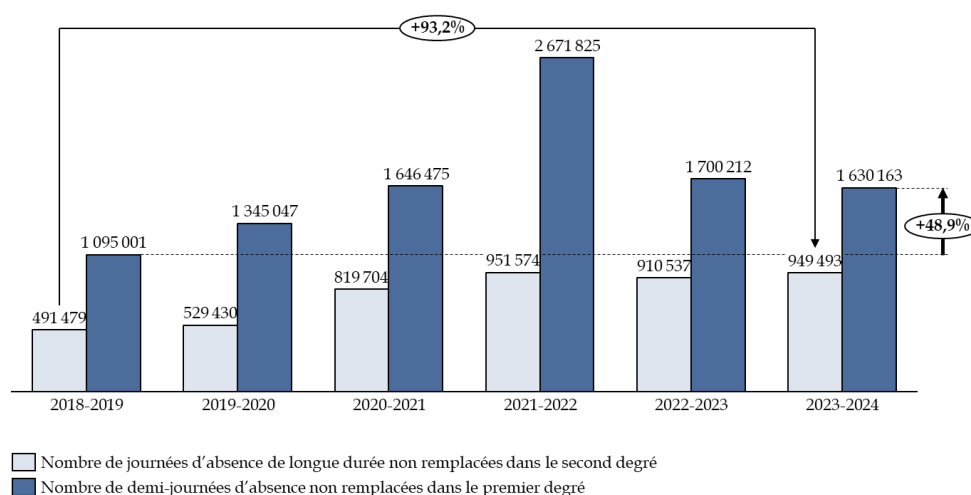
pour les absences de
courte durée dans le
second degré.

Les difficultés de remplacement des enseignants sont **contrastées territorialement**. Ainsi, dans le premier degré, elles sont fortes dans **les académies franciliennes (Versailles, Créteil, Paris), ultramarines en Corse ou encore à Strasbourg**. Les **départements ruraux** en particulier rencontrent des difficultés de remplacement dans le premier degré, dans l'Orne, dans la Creuse ou encore dans le Gard.

Le nombre d'absences non remplacées a augmenté de 49 % dans le premier degré et de 93,2 % dans le second degré entre 2018 et 2024.

**Nombre de demi-journées d'absence non remplacées dans le premier degré
et de journées d'absence de longue durée non remplacées dans le second degré**

(en pourcentage)



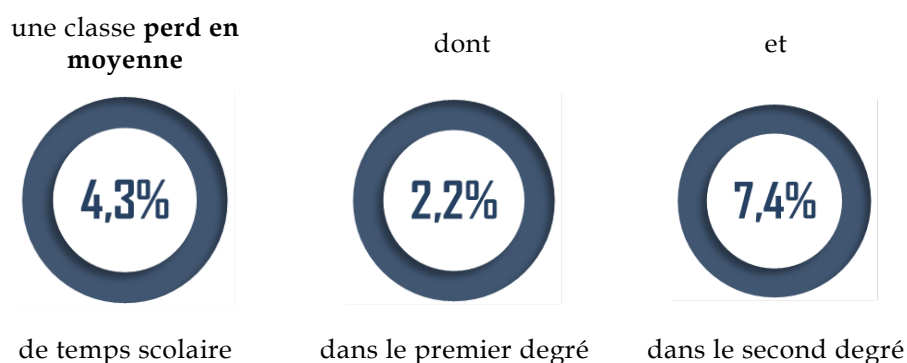
Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

¹ Une absence de longue durée correspond à une absence d'une durée supérieure à 15 jours.

C. ... QUI PRÉOCCUPE LES FAMILLES

Le non remplacement des heures de cours constitue une **source importante d'irritant** pour les familles, qui considèrent qu'il s'agit d'un **manquement à la continuité du service public**. Le Conseil d'État (*Conseil d'État, Lebon, 1988*) leur a donné raison. Le juge administratif¹ a ainsi accédé aux demandes des parents d'élèves concernant le remplacement des enseignants dans certaines affaires récentes.

En raison des absences non remplacées des enseignants :



II. DES DÉPENSES REPRÉSENTANT 4,7 % DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

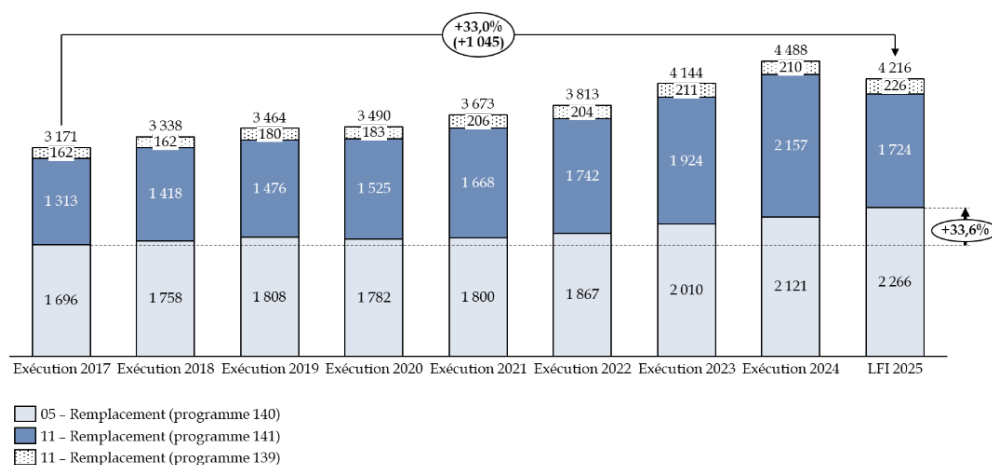
A. UN COÛT BUDGÉTAIRE DE PRÈS DE 4 MILLIARDS D'EUROS

Les crédits dédiés au remplacement dans la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à **4,216 milliards d'euros (LFI pour 2025)**, en hausse de 33 % par rapport à 2017. **Nette de l'inflation, la hausse est de 10,5 %, soit 442 millions d'euros supplémentaires en huit ans.** Toutefois, **le budget consacré au remplacement reste stable et représente 4,7 % en 2025.**

La prévision des crédits n'est par ailleurs pas fiable. **Au total, les crédits dédiés spécifiquement au remplacement dans la programmation budgétaire ont été sur-consommés de 9 % en 2024, représentant 371 millions d'euros.**

¹ Tribunal administratif de Paris, 17 septembre 2024, n° 2224096, Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 3 avril 2024, n° 2211429.

Évolution des crédits dédiés au remplacement dans la mission « Enseignement scolaire » entre 2017 et 2025 (en millions d'euros et en crédits de paiement)



B. LE COÛT RÉEL DES ABSENCES DES ENSEIGNANTS SOUS-ESTIMÉ

Le coût réel du remplacement des absences des enseignants pour la mission « Enseignement scolaire » est toutefois largement sous-estimé dans la programmation budgétaire.

En premier lieu, **le coût des heures supplémentaires d'enseignement (HSE) et du Pacte enseignant dans le public n'est pas comptabilisé dans les actions dédiées au remplacement. Il s'élève pourtant à 130 millions d'euros pour 2023-2024 et a été multiplié par 5,5 entre 2018 et 2024 depuis la mise en œuvre du Pacte enseignant.**

Par ailleurs, **les enseignants absents, rémunérés également par le ministère de l'éducation nationale, représentent un coût qui s'ajoute au budget consacré au remplacement. En appliquant une méthode identique à celle utilisée par l'Inspection¹ générale des finances, il est possible d'estimer leur coût à 1,58 milliard d'euros en 2022².**

Le coût global des absences des enseignants est estimé à 5,42 milliards d'euros en 2022, en hausse de 35 % en 5 ans.

¹ Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique et les opérateurs, 4 septembre 2024, Inspection générale des finances.

² Cette estimation doit toutefois être interprétée avec précaution, au vu de ses limites méthodologiques.

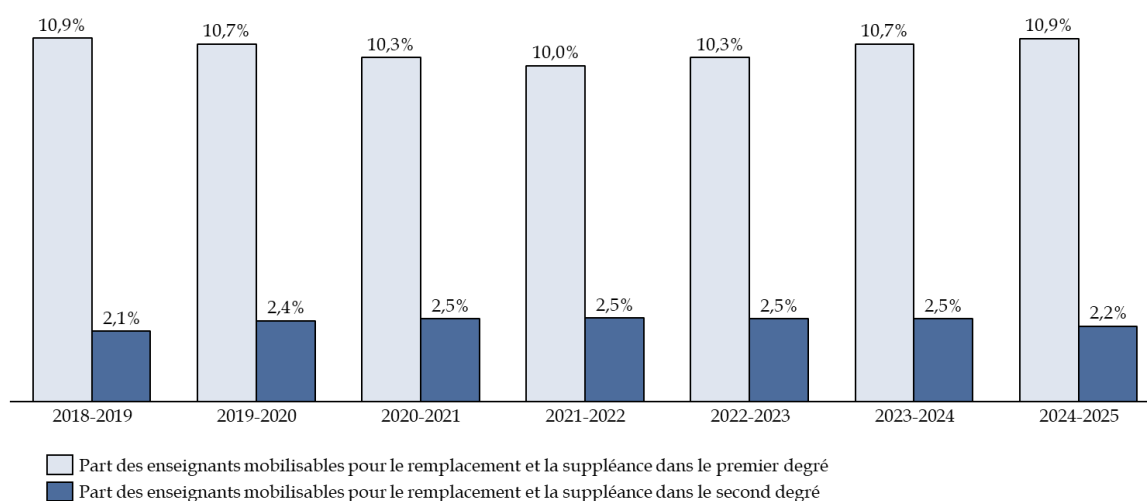
C. UN POTENTIEL NET DE REMPLACEMENT STABLE ET INSUFFISANT

Le potentiel net de remplacement, soit la part d'enseignants titulaires ou contractuels de longue durée véritablement mobilisables pour des missions de remplacement, **est stable dans le premier et le second degré depuis 2018**. Elle représente environ **10,9 % des enseignants du premier degré** et **2,5 % des enseignants du second degré**.

Les contractuels représentent une part importante et croissante du vivier d'enseignants remplaçants. Ainsi, ils comptent pour **17 % des enseignants remplaçants dans le premier degré** et **46 % dans le second degré** en 2023-2024.

Évolution de la part d'enseignants mobilisables pour des missions de remplacement dans le premier et le second degré public entre 2018 et 2025

(en ETP)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

III. UN IMPÉRATIF : DIMINUER LES HEURES PERDUES DE SCOLARITÉ

A. 1^{ER} AXE : LIMITER LES ABSENCES DES ENSEIGNANTS

La diminution des absences des enseignants implique **d'améliorer significativement leurs conditions de travail et de revaloriser leurs missions**.

Les absences liées à la formation des enseignants peuvent par ailleurs être limitées, en créant des temps dédiés à la formation, pouvant être anticipés par les enseignants. Ces absences représentent **10,3 % des heures d'absence de courte durée dans le second degré, dont 86,5 % n'ont pu être remplacées**.

La hausse des absences des enseignants est également liée à **l'essor du temps partiel thérapeutique**, rémunéré à taux plein depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 novembre 2020¹. Près de 10 % des absences de longue durée des enseignants dans le second degré y sont liées, contre seulement 3,4 % des absences en 2018-2019.

Une réflexion sur la prise en charge du temps partiel thérapeutique pourrait être engagée.

B. 2^E AXE : OPTIMISER L'ORGANISATION DU REMPLACEMENT

La baisse démographique entrainera une diminution du besoin d'affectations à l'année dans les classes. Une partie des enseignants ainsi libérés pourraient se consacrer à des missions de remplacement.

Il est urgent de procéder à une hausse du potentiel net de remplacement des enseignants.

Dans le **premier degré**, quelle que soit la durée de l'absence, le remplacement est pris en charge par le **département**, qui dispose de **brigades de remplacement, souvent décentralisées au niveau de la circonscription**. Une centralisation de la gestion du remplacement du premier degré au niveau des départements serait d'ailleurs pertinente.

Dans le **second degré**, le remplacement des **absences de plus de 15 jours** est pris en charge par le **rectorat**, tandis que **celui des absences de moins de 15 jours** sont gérées par le **chef d'établissement**. Pour renforcer les possibilités de remplacement de courte durée, dans un contexte budgétaire contraint, il pourrait être envisagé **d'augmenter le service obligatoire des enseignants d'une heure supplémentaire par mois**, qui serait dédiée au remplacement de courte durée.

¹ Ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique.

C. 3^E AXE : AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION DE REMPLAÇANT

La mission de remplacement est associée à des conditions de travail difficiles. **La satisfaction moyenne au travail des enseignants remplaçants est de 5,4 sur 10 dans le premier degré et de 5,3 dans le second degré, contre 6,1 pour l'ensemble des enseignants.**

Afin de reconstituer des viviers de remplaçants, il est **indispensable d'augmenter l'attractivité de la mission de remplacement**. En particulier, il pourrait être opportun **d'attribuer aux enseignants concernés un « bonus » dans le barème utilisé par les académies lors du traitement des demandes de mutation**. Une telle mesure, sans coût budgétaire, constituerait une reconnaissance des difficultés associées à la mission de remplacement.

Par ailleurs, il est regrettable **qu'aucun dispositif ne soit dédié aux enseignants du premier degré**, quand ils accueillent des élèves supplémentaires dans leur classe pour pallier l'absence d'un collègue. Une rémunération *via* le Pacte enseignant serait possible, sans toutefois augmenter l'enveloppe sous-consommée.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Optimiser l'organisation du remplacement :

Recommandation n° 1 : redéployer partiellement les effectifs d'enseignants issus de la baisse démographique des élèves pour augmenter le vivier d'enseignants remplaçants (*direction générale de l'enseignement scolaire-DGESCO*).

Recommandation n° 2 : fixer des objectifs individualisés de remplacement aux recteurs, aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école (*Direction générale des ressources humaines - DGRH, rectorats, directions des services départementaux de l'éducation nationale - DSDEN*).

Recommandation n° 3 : mettre en œuvre une logique de bassin entre établissements pour mutualiser les ressources humaines dédiées au remplacement de courte durée (*rectorats*).

Recommandation n° 4 : centraliser au niveau du département la gestion du remplacement des enseignants du premier degré, en fusionnant les brigades d'enseignants remplaçants au niveau départemental et en affectant des conseillers pédagogiques spécifiquement à la mission de remplacement (*DSDEN*).

Recommandation n° 5 : intégrer dans le service des enseignants du second degré une heure par mois dédiée au remplacement de courte durée (*DGRH, DGESCO*).

Limiter les absences des enseignants :

Recommandation n° 6 : créer des « journées pédagogiques » banalisées dès le début de l'année pour la formation des enseignants (*DGESCO, rectorats*).

Revaloriser la fonction d'enseignant remplaçant :

Recommandation n° 7 : accorder aux enseignants titulaires remplaçants du premier et du second degré une bonification du barème utilisé lors des demandes de mutation (*DGRH, rectorats*).

Recommandation n° 8 : utiliser le Pacte enseignant pour rémunérer les enseignants du premier degré accueillant des élèves supplémentaires dans leur classe en cas d'absence d'un collègue (*DGRH, DGESCO*).

Recommandation n° 9 : prévoir un temps dédié spécifique au métier d'enseignant remplaçant dans la formation initiale et continue (*DGESCO*).

I. DES ABSENCES DES ENSEIGNANTS EN HAUSSE ET DE PLUS EN PLUS DIFFICILES À REMPLACER

A. DES ABSENCES EN HAUSSE DES ENSEIGNANTS

1. Près de 5,5 % des enseignants absents dans l'année, avec des disparités territoriales

a) *Un nombre de journées d'enseignement à remplacer de plus en plus élevé*

Le remplacement des enseignants constitue un enjeu majeur pour le ministère de l'Éducation nationale. Le droit à l'éducation est en effet consacré par l'article L. 111-1 du code de l'éducation. L'article L. 131-1 du même code précise que « *l'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans.* »

Par ailleurs, l'accueil des élèves dans les locaux scolaires constitue une **obligation de service public** dans le premier degré. Ainsi, comme l'indique l'article L. 133-1 du code de l'éducation, « *tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat est accueilli pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer. Il en est de même en cas de grève (...).* »

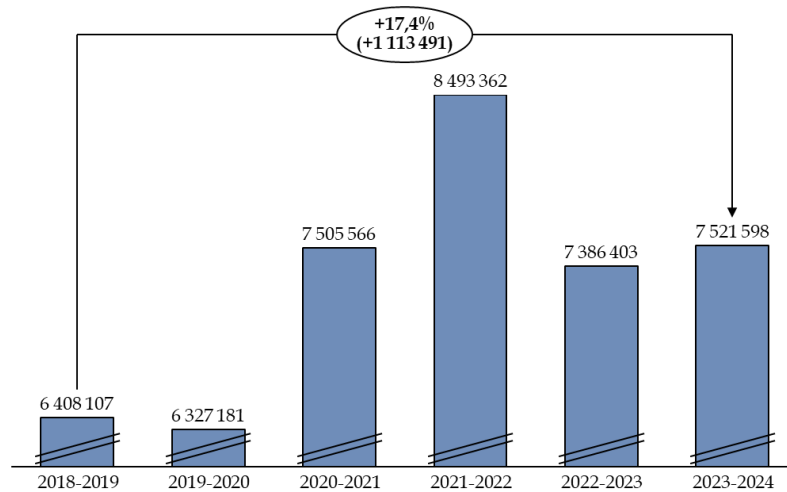
En conséquence, pour répondre aux exigences du service public de l'éducation, le ministère est tenu d'assurer le remplacement d'un enseignant absent auprès des élèves concernés. À cette fin, des enseignants affectés spécifiquement à la mission de remplacement peuvent être mobilisés dans le premier degré, comme dans le second degré en cas d'absence longue supérieure à 15 jours.

Il s'agit d'**un enjeu à la fois budgétaire et organisationnel majeur** pour le ministère de l'Éducation nationale, au vu de l'ampleur croissante du nombre d'heures à remplacer. Ainsi, dans le premier degré, près de **7,5 millions de demi-journées** n'ont pas été assurées par l'enseignant titulaire lors de l'année scolaire 2023-2024. **Le nombre de demi-journées à remplacer dans le premier degré a augmenté de 17,4 % entre 2018 et 2024**, ce qui représente près de 1,1 million de demi-journées supplémentaires à remplacer.

Les années scolaires 2020-2021 et 2021-2022 ont été le moment de pics d'absence pour les enseignants du premier degré, en raison de la crise sanitaire. Il est à noter toutefois que si les absences ont diminué depuis lors, elles demeurent plus nombreuses que par rapport à la période pré-crise sanitaire.

Évolution du nombre de demi-journées à remplacer chaque année dans le premier degré public entre 2018 et 2024

(en nombre de demi-journées)



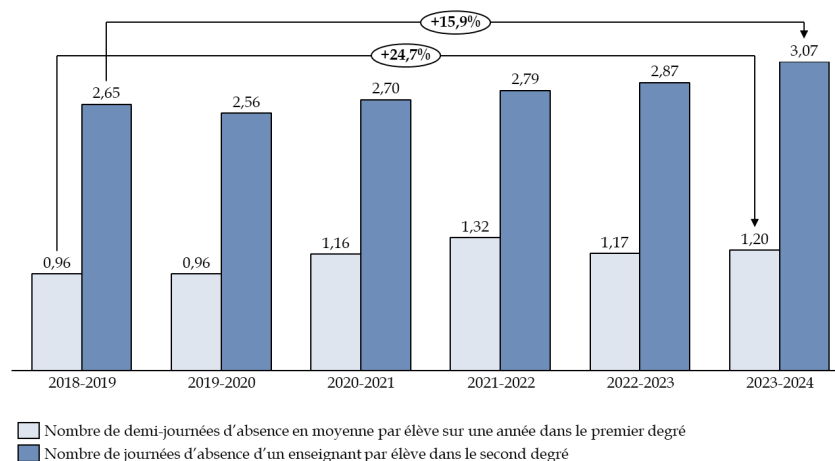
Note : les demi-journées d'absence sont comptabilisées en cumulé au mois de juin.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Lors de l'année scolaire 2023-2024, en moyenne le **nombre de demi-journée d'absence d'un enseignant rapporté au nombre d'élèves a été de 1,2**, qu'il ait été ou non remplacé. Le nombre de demi-journées d'absence rapporté au nombre d'élèves a augmenté de près de 25 % entre l'année scolaire 2018-2019 et l'année scolaire 2023-2024, alors même que les effets du Covid avaient disparu.

Évolution du nombre de demi-journées et de journées à remplacer par élève dans le premier et le second degré publics entre 2018 et 2024

(en nombre de demi-journées et de journées)



□ Nombre de demi-journées d'absence en moyenne par élève sur une année dans le premier degré
■ Nombre de journées d'absence d'un enseignant par élève dans le second degré

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

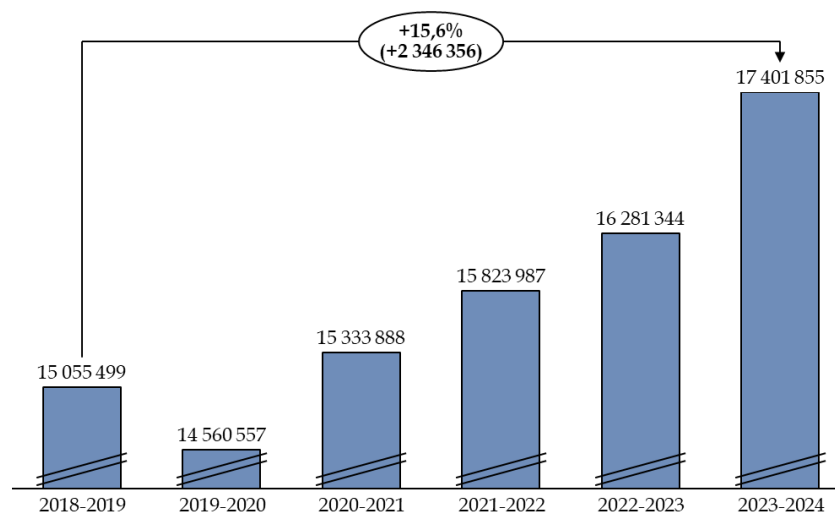
Une hausse des absences des enseignants est également constatée dans le **second degré public**. Ainsi, dans le cas des absences¹ de longue durée, c'est-à-dire des absences d'une durée de plus de 15 jours, **le nombre de journées à remplacer a augmenté 15,6 % entre 2018 et 2024**, ce qui représente une hausse de 2,3 millions de journées. En 2023-2024, les enseignants du second degré ont été absents 17,4 millions de jours.

En 2023-2024, **les absences de longue durée des enseignants rapportées au nombre d'élèves du second degré ont augmenté de 16 %** par rapport à l'année scolaire 2018-2019.

À noter, la crise sanitaire n'a pas entraîné des absences plus élevées entre 2020 et 2022, par rapport aux années 2022-2023 et 2023-2024. Toutefois, comme seules les absences de longue durée sont prises en compte, les absences de courte durée liée à la crise sanitaire n'apparaissent pas.

Évolution du nombre de journées d'absence de longue durée dans le second degré public entre 2018 et 2024

(en nombre de journées)



Note : les absences de longue durée désignent dans le second degré les absences durant plus de 15 jours.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

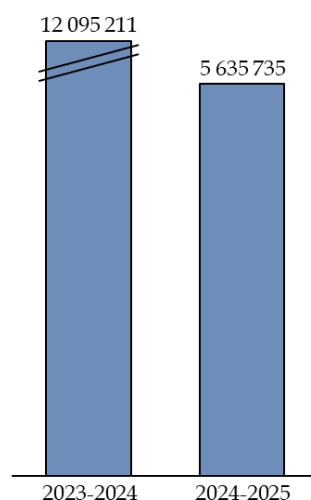
Les absences de courte durée dans le second degré public, soit les absences d'une durée inférieure à 15 jours, ne sont comptabilisées au niveau national que depuis l'année scolaire 2023-2024. **Près de 12 millions d'heures d'absence de courte durée ont été comptabilisées en 2023-2024.**

¹ Le remplacement des absences d'une durée de plus de 15 jours est géré par le rectorat, comme détaillé plus bas. Le ministère dispose donc de statistiques concernant les journées d'absence des enseignants dans le cas des absences de plus de 15 jours depuis 2018, contrairement aux absences de courte durée, remontée depuis seulement deux ans au niveau national.

En janvier 2025, le nombre d'heures à remplacer dans le second degré s'élevait à 5,6 millions, en hausse de 12,8 % par rapport aux absences de courte durée cumulées entre septembre et janvier 2024. Il est possible toutefois que la hausse soit liée à une amélioration dans les remontées de données effectuées par les chefs d'établissement.

Évolution du nombre d'absences de courte durée dans le second degré entre 2023 et 2024

(en nombre d'heures)



Note : les absences de courte durée désignent dans le second degré les absences durant moins de 15 jours. En 2024-2025, elles ont été comptabilisées jusqu'en janvier 2025.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

L'augmentation du nombre de jours et d'heures d'absence des enseignants est frappante, alors que les effectifs des élèves sont en baisse à la même période et que les effets de la crise sanitaire ont pratiquement disparu. Au vu des enjeux budgétaires et scolaires que représente la problématique des absences des enseignants, il paraissait indispensable au rapporteur spécial de rechercher plus avant les raisons de la hausse des absences, leurs conséquences sur le système scolaire et le budget de l'enseignement public ainsi que les solutions concrètes pour y remédier.

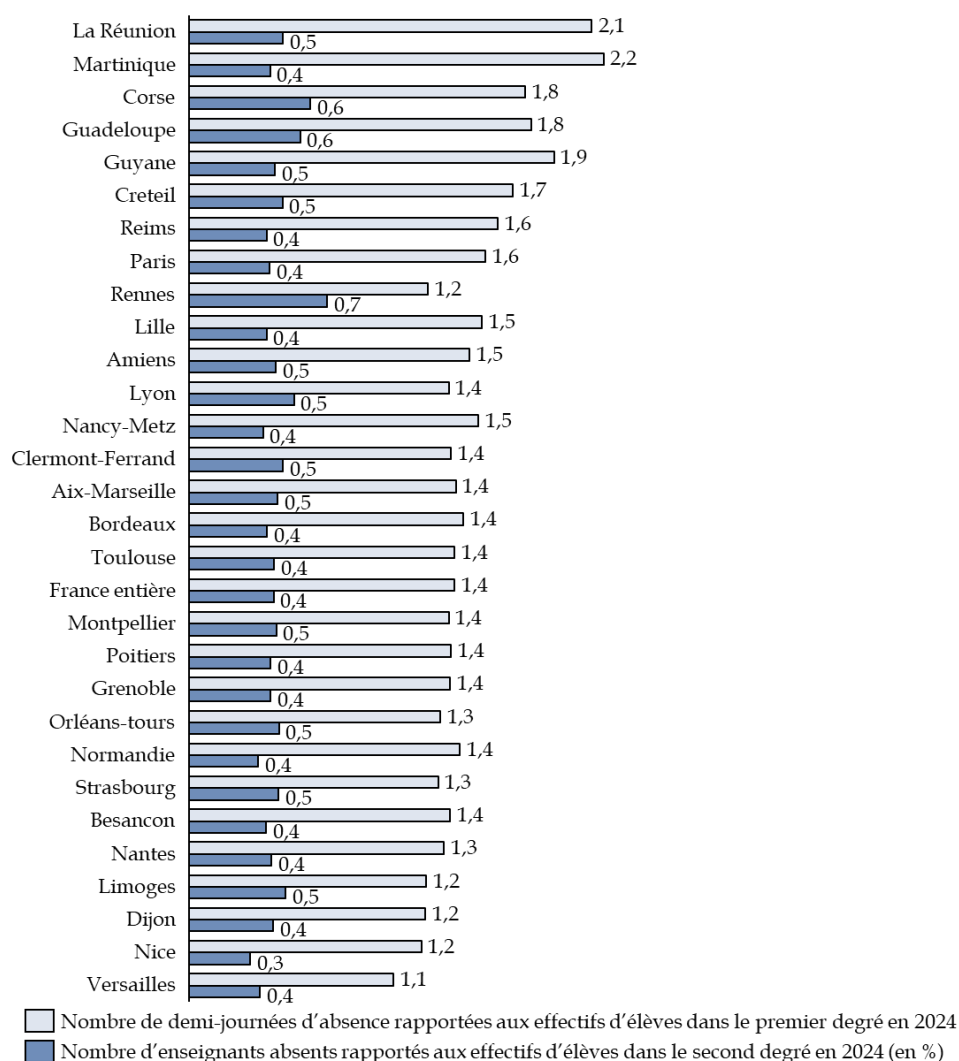
b) Des disparités territoriales dans les absences des enseignants

Les absences des enseignants ne frappent pas tout le territoire de la même manière. En particulier, les absences dans le premier degré, rapportées au nombre d'élèves, sont particulièrement élevées dans les **académies ultramarines (La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe et la Guyane)**, ainsi qu'en Corse, à Créteil, à Paris ou encore à Reims.

Dans le second degré, le nombre d'enseignants absents rapporté au nombre d'élèves est plus important que la moyenne nationale également dans les académies ultramarines, en Corse et à Rennes notamment.

Nombre de demi-journées d'absence dans le premier degré et d'enseignants absents dans le second degré en 2024 par élèves et par académie

(en demi-journées par élève et en nombre d'ETP par élève)



Note : les statistiques concernant Mayotte n'étaient pas disponibles.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

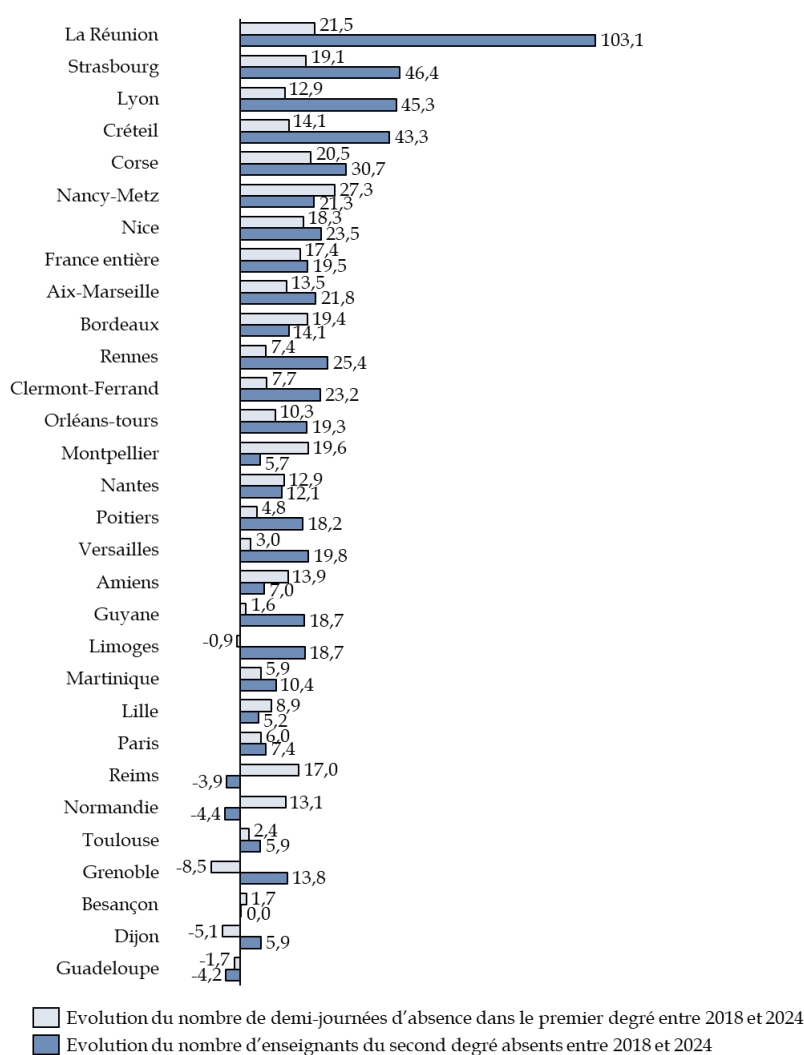
En effet, certaines académies peuvent être frappées de difficultés particulières liées à un éloignement des services publics. Ainsi, par exemple, la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) de la Haute Corse a indiqué au rapporteur spécial que l'absence de certains services médicaux en Corse impliquait d'accorder des autorisations d'absence

pour accéder aux soins médicaux à Nice par exemple. Une telle problématique est également prégnante en outre-mer, par exemple en Guyane.

L'évolution du nombre d'absences dans le premier et le second degré diffère également selon les académies. Ainsi, entre 2018 et 2024, les absences dans le premier et le second degré ont plus fortement augmenté à **la Réunion**, à **Strasbourg**, à **Lyon**, à **Créteil** ou encore à **Nancy-Metz** que dans la France entière, alors qu'elles ont même diminué dans les académies de Reims, de Normandie, de Grenoble ou encore de Guadeloupe.

Évolution du nombre de demi-journées d'absence dans le premier degré et d'enseignants absents dans le second degré entre 2018 et 2024 par académie

(en demi-journées par élève et en nombre d'ETP par élève)



Note : les statistiques concernant Mayotte n'étaient pas disponibles.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

De telles différences de dynamiques peuvent relever de situations propres à certaines académies, par exemple en termes d'amélioration de la couverture des services publics médicaux.

Toutefois, elles relèvent également d'un effort plus ou moins important des rectorats pour limiter les absences, et surtout les absences non remplacées des enseignants, comme développé *supra*.

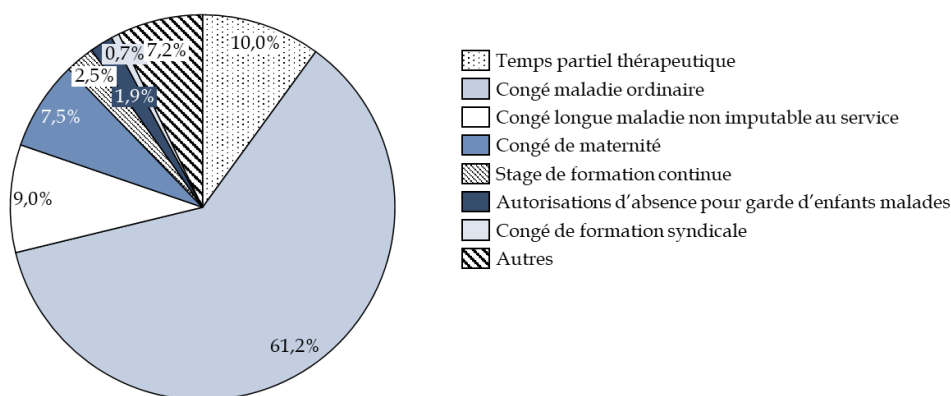
2. Plus de la moitié des absences liées à des raisons de santé

a) Des absences de plus en plus dues à des raisons de santé

Les absences des enseignants s'expliquent dans une très large mesure par des **raisons de santé**. Ainsi, en 2024, 61,2 % des enseignants absents dans le second degré sont en congé maladie ordinaire, 9 % en congé de longue maladie et 10 % disposent d'un mi-temps thérapeutique. 7,5 % des personnels sont en congé maternité et enfin la formation continue représente 2,5 % des absences.

Motifs d'absence de longue durée des enseignants affectés en établissement dans le second degré en 2024

(en pourcentage)

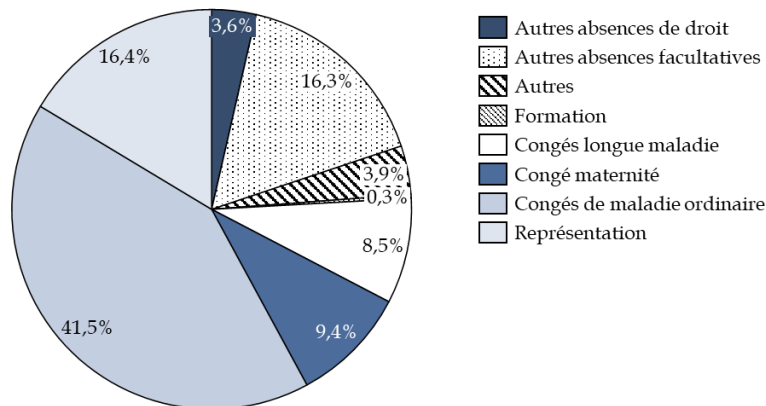


Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Les motifs d'absence des enseignants du premier degré sont similaires : près de 41,5 % des demi-journées d'absence sont dues à des congés de maladie ordinaire en 2024 et 8,5 % à des congés pour longue maladie. Les congés de maternité représentent 9,4 % des demi-journées d'absence en 2024.

Motifs d'absence des enseignants du premier degré en 2024

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Les **autorisations d'absence, facultatives ou de droit**, représentent une part importante des absences des enseignants du premier degré, à hauteur de 36,3 % des demi-journées d'absence dans le premier degré. Elles comptent pour 5,1 % des enseignants absents dans le second degré. Les autorisations d'absence, facultatives ou de droit, comprennent notamment :

- l'autorisation de garde pour enfants malades¹, dans la limite de 12 jours par an lorsqu'un seul des deux parents peut en bénéficier ;
- le congé pour représentation (dans une association ou un organisme public) ou pour participation à un syndicat² ;
- le congé pour raisons de formation³ ou de participation⁴ à un concours ;
- le congé pour raisons personnelles (fêtes religieuses) ;
- les congés pour raisons familiales ;
- les absences liées au Covid-19.

Les autorisations d'absences constituent l'un des motifs majeurs des absences des enseignants du premier degré, en particulier en raison de la participation à des actions de représentation (fonctions électives etc.). Il est à noter toutefois qu'un grand nombre de ces absences ne sont pas de droit mais

¹ Conformément aux circulaires n° 1475 du 20 juillet 1982, n° 83-164 du 13 avril 1983, n° 1502 du 22 mars 1995 et n° 20002-268 du 1^{er} août 2002.

² Décret n° 82-447 du 28 mai 1982.

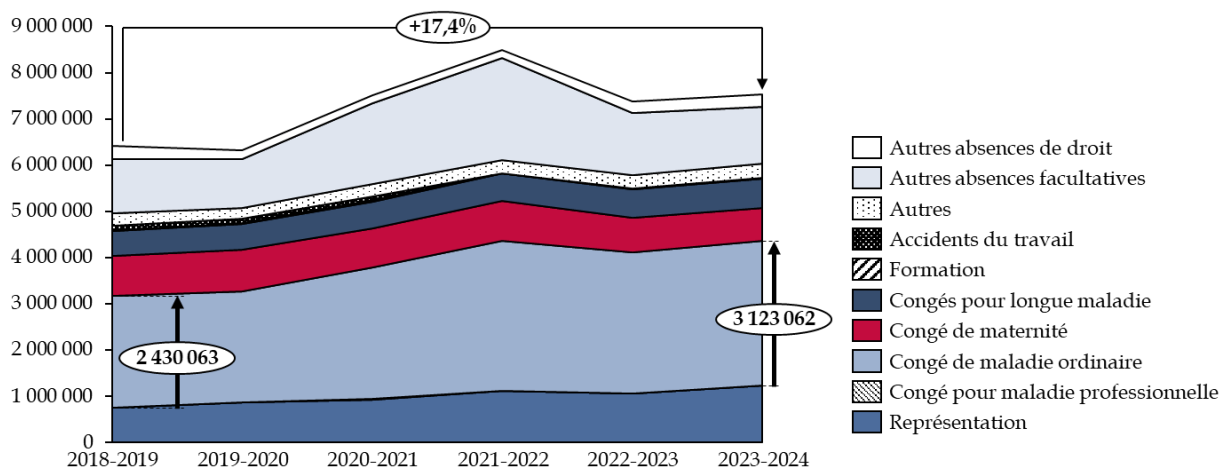
³ Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

⁴ Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

sont facultatives et relèvent de la décision de l'inspecteur de l'Éducation nationale dans le premier degré, notamment les autorisations pour garde d'enfants malades. En conséquence, même si des ajustements de ce cadre sont possibles, notamment pour limiter les autorisations d'absence facultatives en cas de tensions sur les effectifs de remplacement, **le cadre actuel présente l'avantage de laisser de la souplesse aux acteurs locaux.**

Évolution des motifs d'absence des enseignants du premier degré entre 2018 et 2024

(en demi-journées)

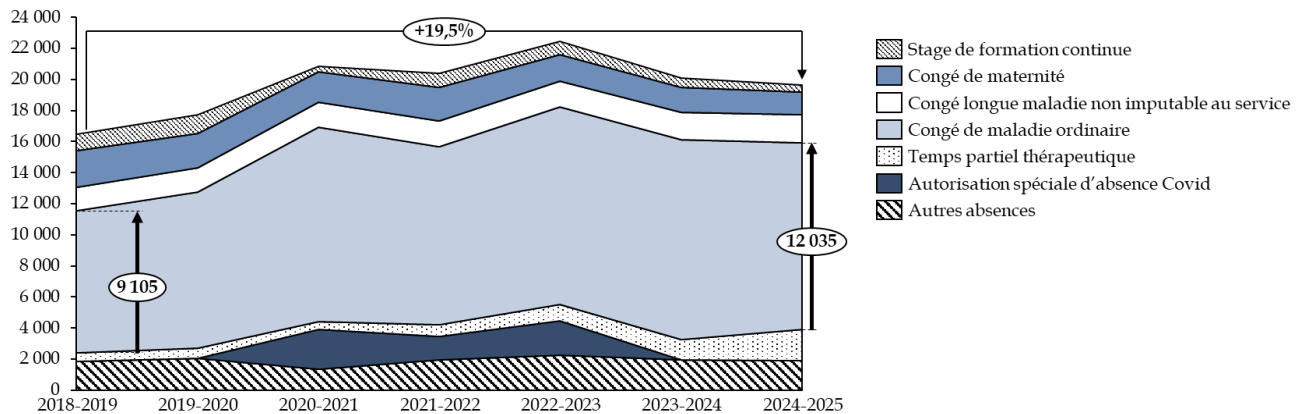


Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Les absences des enseignants en raison de congés de maladie ordinaire ont augmenté depuis 2018, à hauteur de 28 % de demi-journées d'absence dans le premier degré et de 32 % d'enseignants absents pour cette raison dans le second degré. Un pic d'absences pour congé maladie ordinaire dans le second degré et en raison des autorisations d'absence spécifiques au Covid est observé lors de la crise sanitaire dans le premier et le second degré.

Évolution des motifs d'absence de longue durée des enseignants affectés en établissement dans le second degré entre 2018 et 2024

(en ETP)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

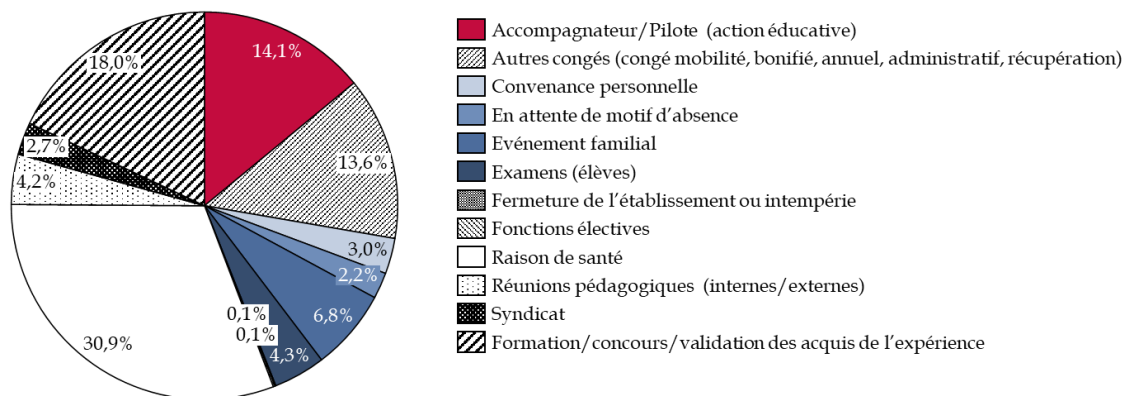
La hausse du nombre de **temps partiels thérapeutiques** explique une partie de la hausse du nombre d'enseignants absents, en particulier dans le second degré. En effet, le temps partiel thérapeutique est rémunéré à hauteur de 100 % du traitement de l'agent conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 25 novembre 2020¹, dont l'objectif était de favoriser le retour au travail progressif des fonctionnaires. Depuis 2020, une hausse du recours au temps partiel thérapeutique est observée, avec des conséquences en termes d'absence des enseignants (voir *supra*).

Enfin, les **absences de courte durée dans le second degré** sont principalement liées aux raisons de santé, à hauteur de 31 %, ainsi qu'aux actions éducatives de sorties pédagogiques par exemple (14,1 % des absences) et aux fonctions électives (13,6 % des absences). Les absences liées à une formation ou à un concours représentent 18 % des heures manquées, soit une proportion très importante qui justifie une action spécifique du ministère pour limiter ces absences pour partie évitables (voir *supra*).

¹ Ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique.

Motifs d'absence de courte durée des enseignants du second degré en 2024

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

b) Le poids de la féminisation de la profession

La **féminisation de la profession d'enseignant** explique une partie des absences des enseignants. En effet, les femmes sont en moyenne plus absentes que les hommes : en 2023, 53,7 % des enseignantes du secteur public ont eu au moins une journée de congé, contre 40,9 % des hommes.

Une partie de ces absences sont liées aux congés de maternité, puisque 3,6 % des enseignantes du secteur public ont pris un congé maternité d'une durée moyenne de 110,4 jours, tandis que seuls 2,6 % des enseignants ont pris un congé de paternité ou d'adoption, d'une durée moyenne de 21,7 jours. Par ailleurs, les femmes ayant eu un congé de maternité ont en moyenne 6,1 jours de congés de maladie ordinaire accolé au congé de maternité. La garde des enfants malades continue également de reposer en grande partie sur les femmes, expliquant une partie des absences.

L'**âge** des enseignants constitue également un facteur explicatif des absences : près de 48 % des professeurs ayant entre 30 et 39 ans sont arrêtés au moins une fois dans l'année, contre 39,7 % à 45,4 % des enseignants des autres tranches d'âges. Ces absences sont liées en grande partie aux congés de parentalité ou de gardes d'enfants malades.

En revanche, la proportion d'agents ayant connu un congé long augmente avec l'âge : 0,3 % des agents de moins de 30 ans ont eu un congé long, contre 3,2 % des agents de 50 ans ou plus.

En nombre de jours, les trentenaires sont absents le plus longtemps si on comptabilise tous les congés pour raison de santé et d'accueil d'enfant (20,1 jours), suivis des 50 ans ou plus (18,4 jours). Cependant, la durée totale des seuls congés pour raison de santé hors parentalité est croissante avec l'âge : les agents de 50 ans ou plus ont une durée de congés pour raisons de

santé hors congés de parentalité bien plus longue que les autres catégories d'âge, à hauteur de 18,3 jours contre 9 à 12 jours pour les autres tranches d'âge.

Les absences des enseignants s'expliquent ainsi partiellement par leurs caractéristiques, liées au genre et à l'âge.

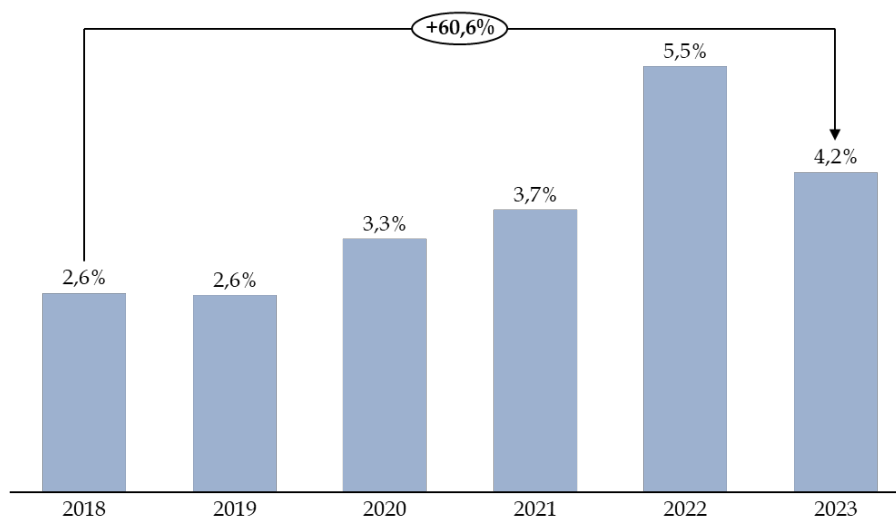
3. Des enseignants globalement moins absents que les autres salariés

a) Une hausse du taux moyen d'absence des enseignants

Le taux moyen d'absence tout motif confondu, des enseignants du secteur public s'élève en 2023-2024 à **6,5 % dans le premier degré** et à **4,4 % dans le second degré**. Au total, le taux moyen d'absence des enseignants s'élève à 5,5 % en 2023-2024. En particulier, le taux moyen des absences des enseignants pour raison de santé, de 4,2 % en 2023, a augmenté de 60,6 % entre 2018 et 2023, après un pic en 2022 dans un contexte de crise sanitaire.

Part des enseignants absents au moins un jour d'une semaine donnée pour raison de santé entre 2018 et 2023

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

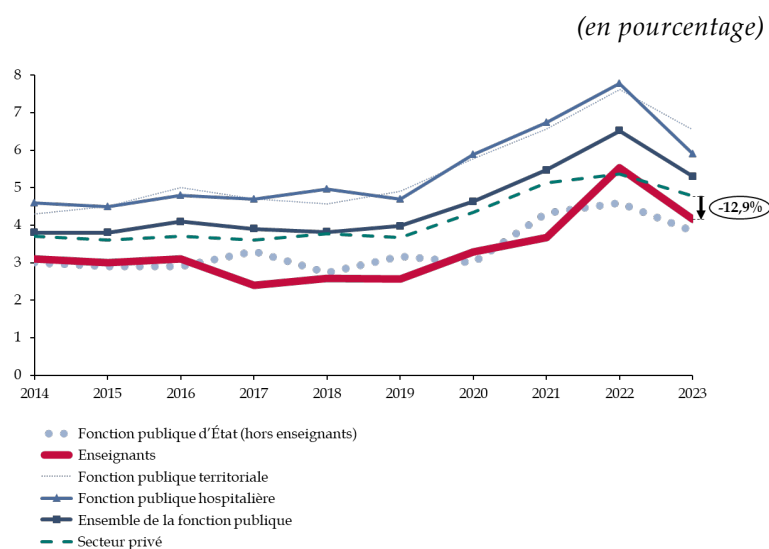
b) Les enseignants moins absents que les autres salariés

Toutefois, par comparaison avec les autres fonctions publiques et avec le secteur privé, les enseignants sont globalement moins absents que la moyenne.

Ainsi, le **taux moyen d'absence pour raison de santé des autres salariés de la fonction publique s'élève en 2023 à 5,3 % contre 4,2 % pour les enseignants**, et est plus élevé de 21,6 % que le taux moyen d'absence des enseignants. De même, le taux moyen d'absence des enseignants est moins élevé de 13 % que celui des salariés du secteur privé. Seule la fonction publique d'État, hors enseignants, dispose d'un taux moyen d'absence pour raison de santé moins élevé que celui des enseignants. Cette statistique est d'autant plus frappante que les enseignants sont très exposés aux maladies, en particulier les enseignants du premier degré.

Par ailleurs, près de 4,8 % des enseignantes sont absentes en moyenne chaque semaine, soit une proportion équivalente à celle des salariées de la fonction publique d'État, et inférieure à celle de l'ensemble de la fonction publique (6 % des femmes sont absentes chaque semaine) et du secteur privé (5,7 % des femmes sont absentes chaque semaine).

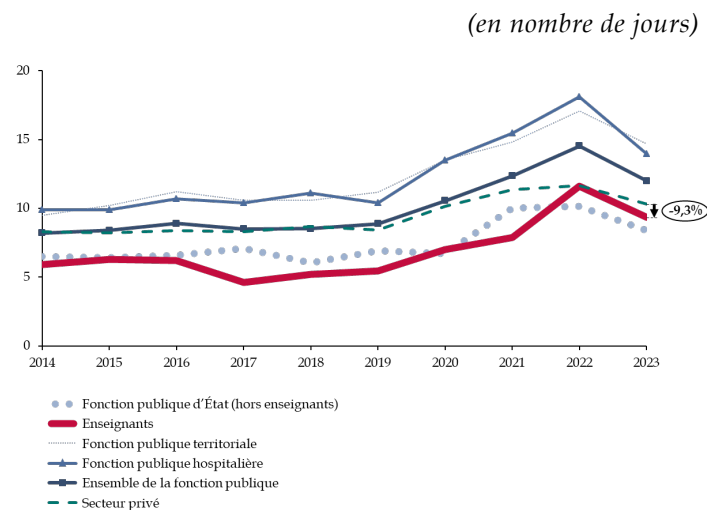
Part des salariées absentes au moins un jour d'une semaine donnée pour raison de santé entre 2018 et 2023



Source : commission des finances d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024 (DGAFP)

De même, les enseignants sont globalement moins longtemps absents pour raisons de santé que leurs collègues. Ainsi, en 2023, **les enseignants ont été absents en moyenne 9,3 jours dans l'année pour raison de santé**, contre 12 jours en moyenne dans la fonction publique et 10,3 jours en moyenne dans le secteur privé.

Nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé par salarié entre 2018 et 2023



Source : commission des finances d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024 (DGAFP)

Si le mouvement de hausse à la fois de la proportion de salariés absents pour raison de santé et du nombre moyen de jours d'absence est commun à l'ensemble de la société, et non propre aux enseignants, **il est toutefois très frappant et témoigne probablement à la fois d'une aggravation des conditions de travail et d'une évolution des aspirations des salariés.**

La politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale doit impérativement tenir compte de cette évolution sociétale pour éviter que les élèves n'en pâtissent.

B. DES ABSENCES DIFFICILES À REMPLACER

1. Malgré des efforts récents, une persistance des absences non remplacées

Pour la gestion du remplacement, le ministère de l'éducation nationale distingue le besoin du remplacement du besoin de suppléance.

Un **besoin de remplacement** désigne l'absence d'un enseignant qui libère définitivement tout ou partie de son support budgétaire en cours d'année (pour cause de départ en retraite, de congé de longue durée etc.). Il en résulte **l'affectation en remplacement** d'un enseignant, qui relève des services académiques.

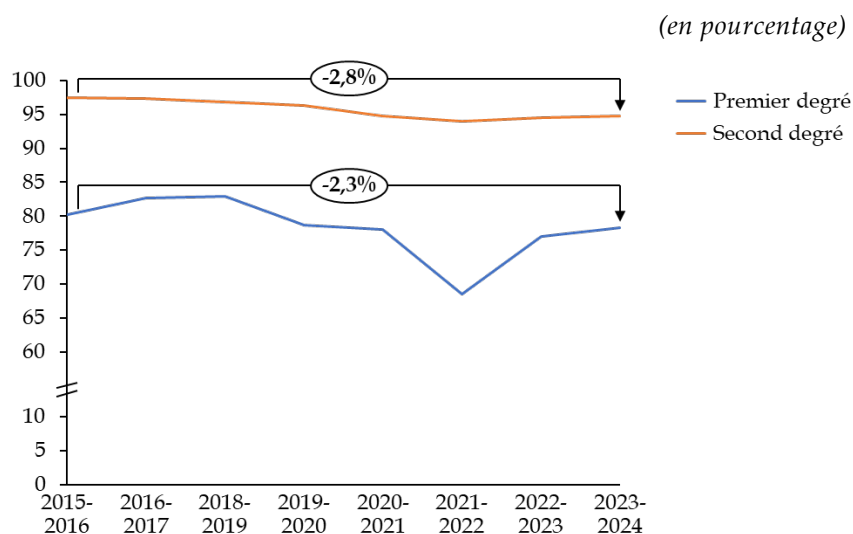
À l'inverse, un **besoin de suppléance** correspond à l'absence temporaire d'un enseignant qui ne libère pas son support (congé de maladie ordinaire, congé maternité etc.) et continue donc de représenter un coût budgétaire. Il en résulte **l'affectation en suppléance** d'un autre enseignant. Il

faut distinguer le remplacement des absences inférieures à 15 jours, qui relève de la responsabilité de l'établissement dans le cadre du dispositif du remplacement de courte durée (RCD), du remplacement des absences d'une durée supérieure à 15 jours, qui est géré par les services académiques.

Dans le **second degré**, une distinction est également opérée entre la gestion des **absences de courte durée**, inférieures à 15 jours et qui relèvent de la responsabilité des chefs d'établissement, et la gestion des **absences de longue durée**, relevant du rectorat.

Le remplacement des enseignants absents de la maternelle au lycée constitue une **politique prioritaire du gouvernement**, qui à cette fin suit les indicateurs de taux d'efficacité du remplacement dans le premier et le second degré, de courte et de longue durée. Le taux d'efficacité du remplacement est défini comme le rapport entre le nombre de journées d'absences des enseignants effectivement remplacées rapporté au nombre de journées d'absence des enseignants.

Taux d'efficacité du remplacement et de la suppléance dans le premier et le second degré entre 2015 et 2024



Note : seules les absences d'une durée supérieure à 15 jours sont comptabilisées dans les absences du second degré. Les absences de courte durée ne font l'objet d'un relevé que depuis septembre 2023.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

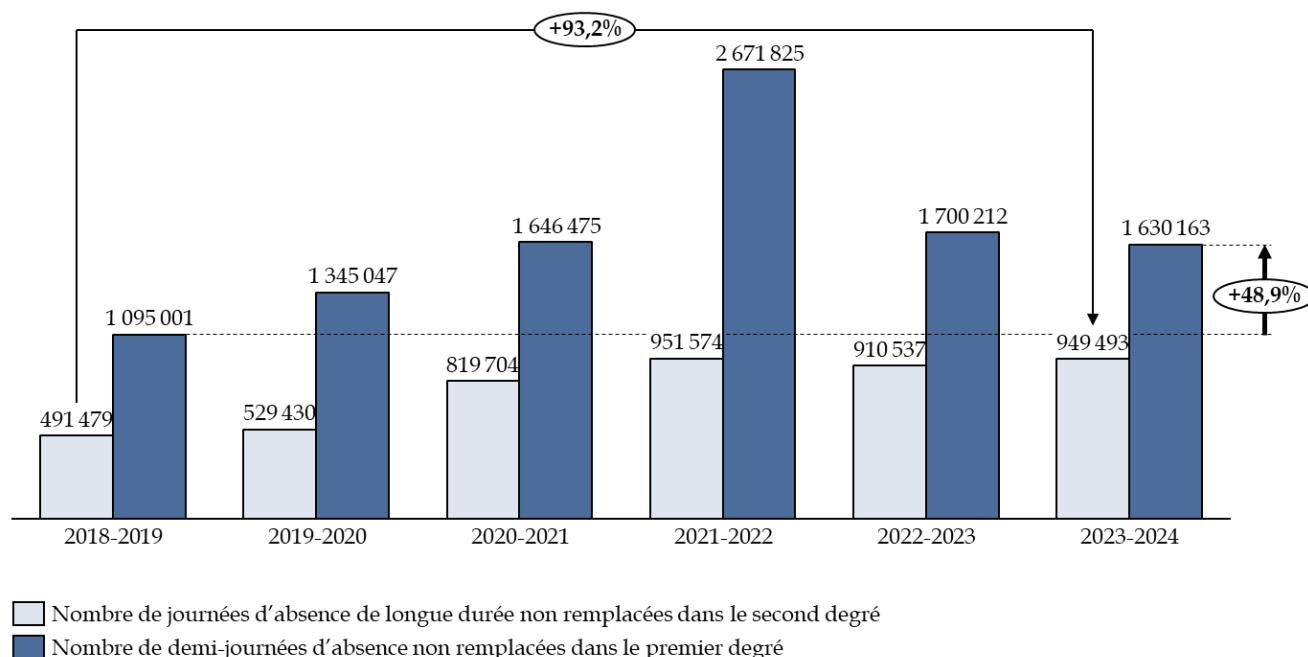
Le taux d'efficacité du remplacement et de la suppléance s'élève en 2023-2024 à 78,3 % dans le premier degré et à 94,8 % dans le second degré, soit un taux d'absences non remplacées de 21,7 % dans le premier degré et de 5,2 % dans le second degré. Toutefois, le taux d'efficacité du remplacement des absences de courte durée dans le second degré ne s'élève qu'à 10,6 % en juin 2024, et à 13,9 % en janvier 2025. **Ainsi, près de 90 % des absences de**

courte durée ne sont pas remplacées dans le second degré, ce qui correspond à un total de 10,8 millions d'heures de remplacement non assurées.

Malgré des taux d'efficacité relativement élevés, **le nombre d'absences non remplacées a augmenté fortement en valeur absolue depuis l'année scolaire 2018-2019**. Dans le second degré, le nombre de journées d'absence de longue durée non remplacées, donc d'une durée supérieure à 15 jours, s'élève en 2023-2024 à 949 493, en hausse de 93,2 % par rapport à l'année scolaire 2018-2019. Dans le premier degré, le nombre de demi-journées non remplacées s'élève à 1,63 million, en hausse de 49 % par rapport à l'année scolaire 2018-2019. **Un pic avait en effet été atteint lors de la crise du Covid en 2021-2022**, avec 2,67 millions de demi-journées non remplacées dans le premier degré et 951 574 journées d'absence de longue durée non remplacées dans le premier degré. Depuis, le nombre de demi-journées et de journées d'absence non remplacées dans le premier et le second degré a décru de 40 %.

**Nombre de demi-journées d'absence non remplacées dans le premier degré
et de journées d'absence de longue durée non remplacées dans le second degré**

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

La baisse d'efficacité du remplacement ne permet pas d'expliquer, à elle seule, une telle augmentation du temps prévu d'enseignement sans remplacement. C'est bien **la hausse des absences des enseignants qui explique le nombre croissant d'heures d'enseignement perdues par les élèves français**.

2. Des territoires et des disciplines particulièrement frappés par des difficultés de remplacement

a) Les territoires ruraux et frontaliers particulièrement frappés par les difficultés de remplacement

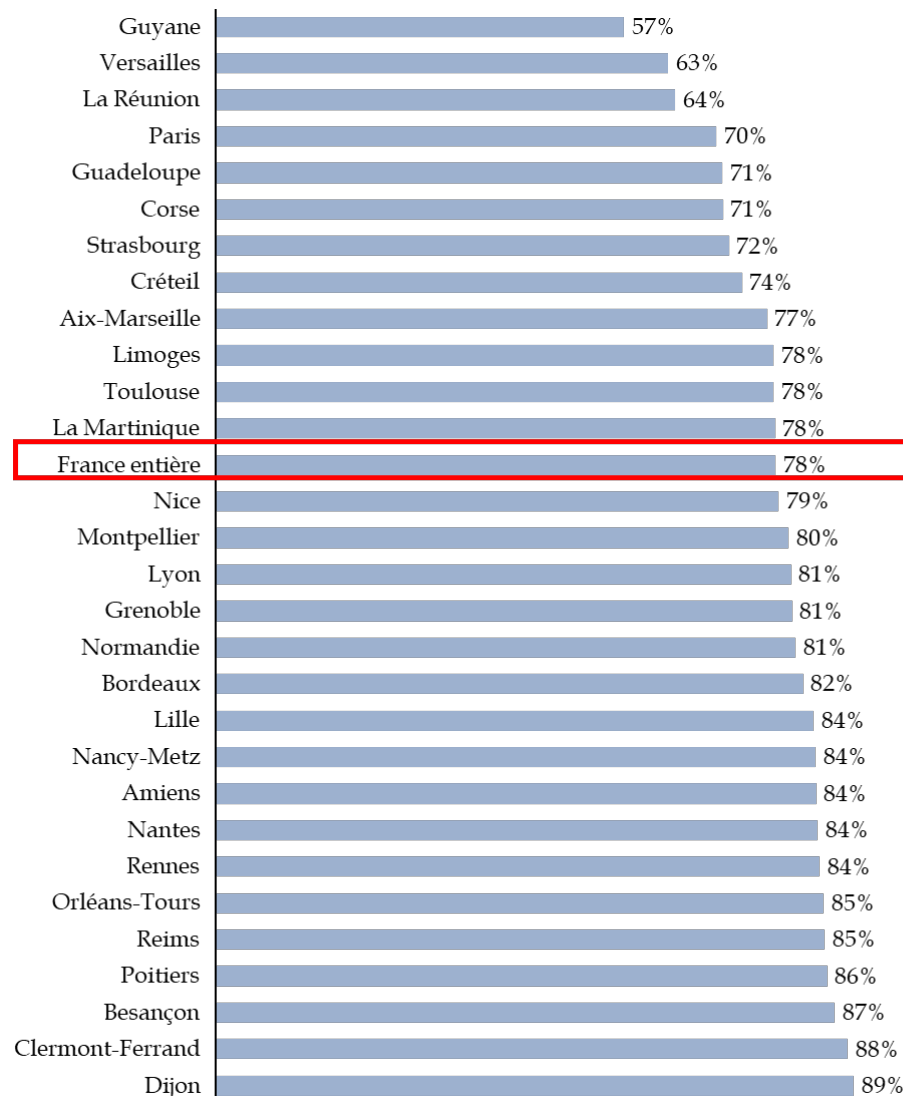
Les difficultés de remplacement des enseignants sont contrastées territorialement.

Ainsi, dans le premier degré, le taux d'efficacité du remplacement et de la suppléance est inférieur à la moyenne nationale s'élevant à 78 % dans les **académies franciliennes (Versailles, Créteil, Paris), ultramarines (Guyane, La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique), les académies de Corse ou encore de Strasbourg, dont les taux d'efficacité du remplacement sont inférieurs à 75 %.**

Les **départements ruraux** en particulier rencontrent des difficultés de remplacement dans le premier degré, en raison de la faible densité de population, qui rend plus difficile le déploiement de remplaçants sur des zones parfois très étendues géographiquement, notamment lorsque l'absence ne dure qu'une journée. Ces départements souffrent également de difficultés d'attractivité pour recruter des enseignants remplaçants. Ainsi, par exemple, le taux d'efficacité du remplacement n'est que de 65,9 % dans l'Orne ou de 67,9 % dans la Creuse. Dans le Gard, le taux d'efficacité du remplacement n'est que de 72,6 %, en raison des difficultés d'accessibilité de certaines communes des Cévennes (Alès, le Vigan).

Taux d'efficacité du remplacement des absences dans le premier degré en 2023-2024 par académie

(en pourcentage)



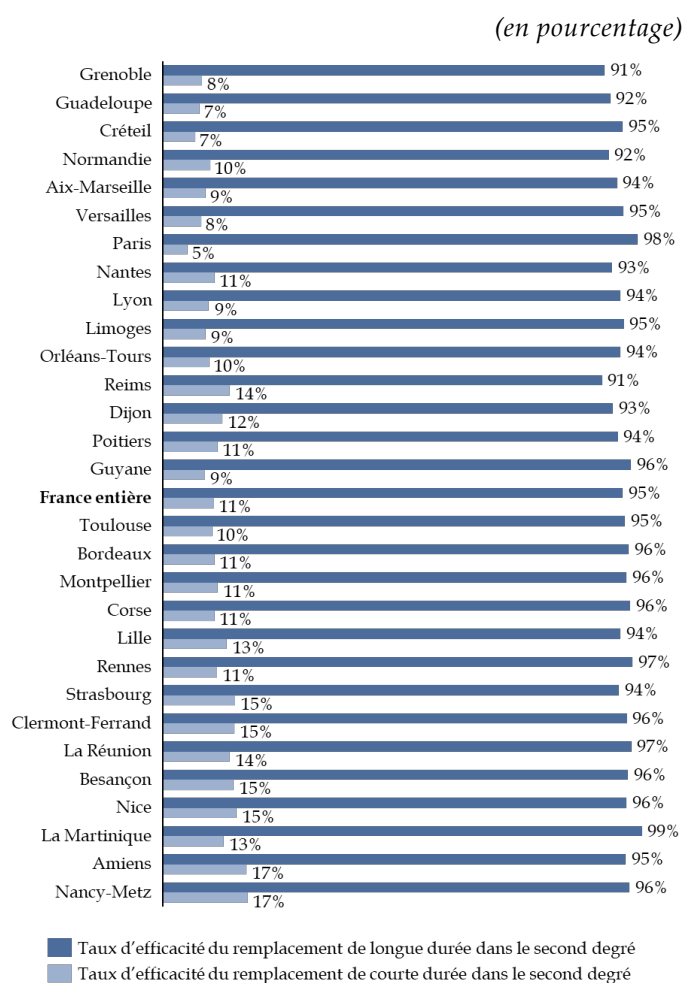
Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Un **manque d'attractivité**, rendant difficile le recrutement d'enseignants remplaçants en nombre suffisant pour couvrir les besoins, est également constaté dans les **académies franciliennes**. Les académies de Versailles et Créteil ont dû créer des voies d'accès à la profession d'enseignants supplémentaires pour combler leurs besoins d'enseignants. Il n'est donc pas surprenant que le taux d'efficacité du remplacement y soit bas.

Ces difficultés d'attractivité se rencontrent également dans les **zones frontalières**. Dans le Bas-Rhin notamment, le taux d'efficacité du remplacement n'est que de 67,8 %, probablement en raison de la proximité avec l'Allemagne, où les enseignants perçoivent des rémunérations plus élevées qu'en France en moyenne.

Par ailleurs, les taux d'absence des enseignants des académies de Créteil, de Paris, de Corse ou encore d'outre-mer sont plus élevés que dans le reste de la France, rendant plus difficile le remplacement dans ces zones.

Taux d'efficacité du remplacement des absences de courte et de longue durée dans le second degré en 2023-2024 par académie



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

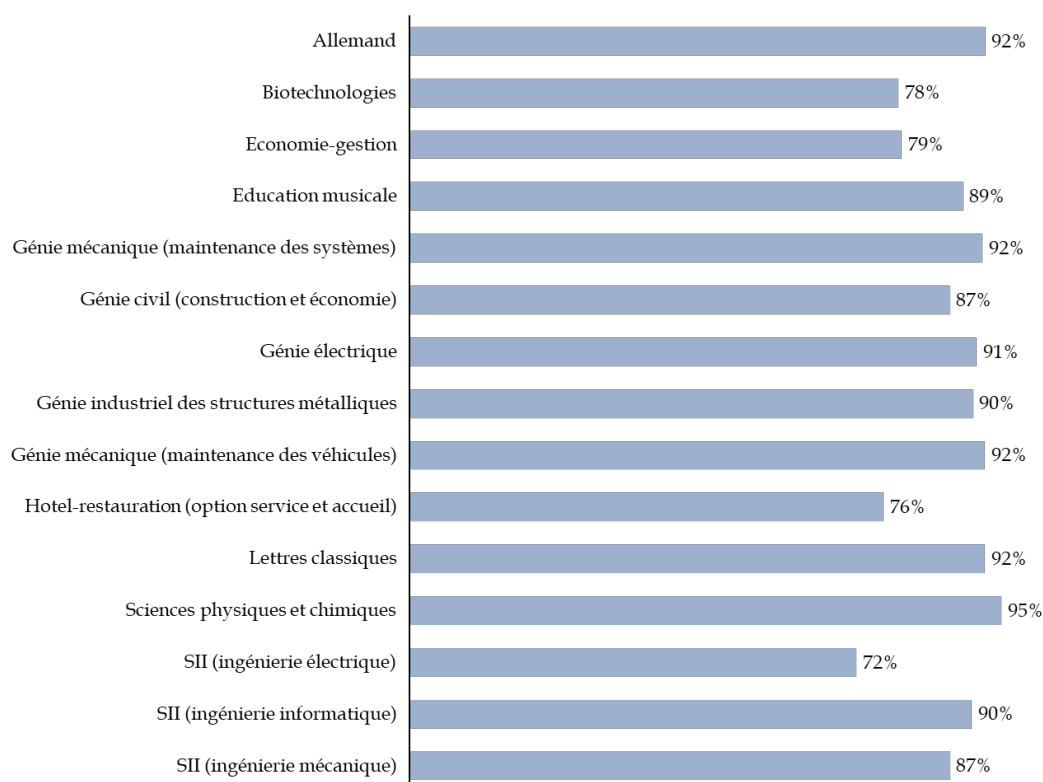
Dans le **second degré**, ce sont les académies de Reims, de Grenoble, de Normandie, de Nantes, de Dijon et de Guadeloupe en particulier qui ont des taux d'efficacité de remplacement compris entre 91 % et 93 %, donc inférieures à la moyenne nationale de 95 %. Les taux d'efficacité du **remplacement de courte durée** dans le second degré sont également inférieurs à la moyenne nationale de 10,6 %, dans les **académies franciliennes (Paris, Créteil et Versailles)**, de **Guadeloupe, de Grenoble et d'Aix-Marseille**. Les départements ruraux de l'Isère, de la Haute-Vienne et de l'Ardèche notamment ont des taux d'efficacité du remplacement de courte durée peu élevés, tout comme les départements franciliens (Paris, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine).

b) Certaines disciplines générales (lettres, langues) et professionnelles difficiles à remplacer

Le remplacement des absences est différencié selon les disciplines concernées dans le second degré.

Taux d'efficacité du remplacement de longue durée des disciplines du second degré les plus frappées par des difficultés de remplacement en 2023-2024

(en pourcentage)



Note : SII signifie sciences industrielles de l'ingénieur.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

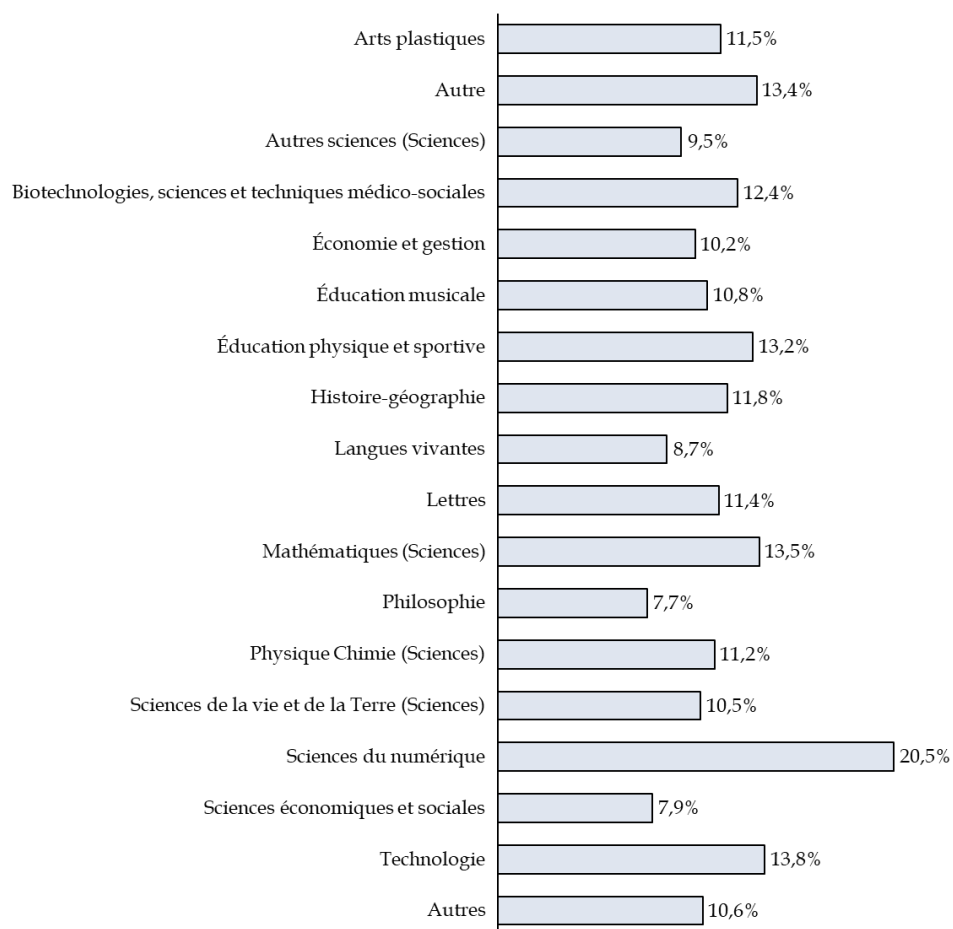
Ainsi, dans la voie générale, le taux d'efficacité du remplacement de **l'allemand** (92 %), des **lettres classiques** (92 %) et de **l'éducation musicale** (89 %) est inférieur à la moyenne nationale. Dans la voie professionnelle, le vivier d'enseignant est insuffisant pour garantir l'efficacité du remplacement, notamment en sciences industrielles de l'ingénieur, option ingénierie électrique (le taux d'efficacité du remplacement s'élevant à 72 %), en hôtel-restauration, option service et accueil, en biotechnologies et en éco-gestion.

Des difficultés particulières sont également relevées pour le remplacement de certaines options avec peu d'heures d'enseignement dans certaines zones rurales. Il est en effet compliqué d'envoyer un enseignant

assurer quelques heures de cours par semaine dans une zone nécessitant un long temps de trajet.

Taux d'efficacité du remplacement de courte durée dans certaines disciplines du second degré en 2023-2024

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Concernant le **remplacement de courte durée**, le taux d'efficacité est particulièrement faible en philosophie (7,7 %), en sciences économiques et sociales (7,9 %), en langues vivantes (8,7 %), et en sciences (9,5 %). Il s'agit pour l'essentiel de disciplines avec un nombre d'enseignants peu élevé dans chaque établissement, puisque ce sont des enseignements d'une seule année souvent. En effet, pour les autres matières, le vivier d'enseignants de l'établissement pouvant assurer un remplacement est plus élevé, ce qui augmente la probabilité qu'un cours de mathématiques par exemple soit remplacé.

Comme développé *supra*, l'usage des outils informatiques, ainsi que la mise en œuvre d'une logique de bassin entre établissements pour le remplacement de courte durée pourrait permettre d'améliorer le taux d'efficacité du remplacement de courte durée dans ces disciplines précises.

Par ailleurs, le développement de la **bivalence** parmi les enseignants, c'est-à-dire de la capacité à enseigner deux matières distinctes, comme le font déjà les professeurs d'histoire-géographie, pourrait permettre d'apporter des solutions au manque d'enseignants dans certaines matières. Il serait envisageable par exemple de dispenser une formation de philosophie aux enseignants de lettres, et inversement, *via* des modules de formation continue, afin de leur permettre d'enseigner ces matières également. En plus de favoriser le remplacement de courte durée des enseignants du second degré, un tel dispositif pourrait présenter une évolution de carrière intéressante pour les enseignants, qui renforcerait l'attractivité du métier.

3. Un pilotage complexe susceptible d'être amélioré

a) Une gestion différenciée entre le premier et le second degré et entre la courte et la longue durée de remplacement

La gestion du remplacement n'est pas la même dans le premier et le second degré, et dans le second degré selon que l'absence de l'enseignant dure ou non plus de 15 jours.

Dans le **premier degré**, quelle que soit la durée de l'absence de l'enseignant, le remplacement est pris en charge par le **département**, qui dispose de **brigades de remplacement**. Le cadre juridique est défini par le décret du 9 mai 2017 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement des enseignants du 1^{er} degré¹, qui précise que le **département** est le périmètre de nomination et d'intervention des remplaçants et que les remplaçants ont vocation à remplacer tout service (toute école, tout poste et pour toute durée) dans l'intérêt du service et des élèves.

Dès la première demi-journée d'absence, les professeurs sont remplacés par des personnels titulaires remplaçants, sur décision du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) *via* un arrêté. Les membres de ces brigades de remplacement sont affectés à la rentrée par le DASEN à une **zone de remplacement** que celui-ci définit au sein du département. L'enseignant remplaçant peut être amené à effectuer des remplacements dans une zone limitrophe. Entre deux remplacements, les personnels enseignants sont chargés d'assurer des activités de nature pédagogique dans leur structure de rattachement.

¹ Décret n° 2017-856 du 9 mai 2017 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement des enseignants du 1^{er} degré.

Les recteurs d'académie peuvent également recruter des agents contractuels pour couvrir les besoins de remplacement du premier degré.

Dans le **second degré**, le remplacement¹ des **absences de plus de 15 jours** est pris en charge par le **rectorat**. Il existe des personnels permanents chargés du remplacement et de la suppléance : il s'agit soit des titulaires affectés sur une zone de remplacement (TZR), soit d'agents non titulaires en CDI, soit de maitres auxiliaires garantis d'emplois (MAGE). Le recteur d'académie détermine au sein de l'académie, par arrêté pris après avis du comité social d'administration académique, les différentes zones dans lesquelles les TZR exercent leurs fonctions.

L'arrêté d'affectation dans l'une des zones des TZR précise l'établissement public local d'enseignement ou le service de rattachement de ces agents pour leur gestion. Lorsqu'il n'effectue pas de remplacement, l'enseignant remplaçant est dans son établissement de rattachement et apporte un appui aux autres enseignants. Il se voit confier des missions pédagogiques (soutien scolaire, tutorat, aide dans le cadre de séances de travaux pratiques, etc.).

Des contractuels ou des vacataires peuvent être recrutés pour compléter ces effectifs en fonction des besoins.

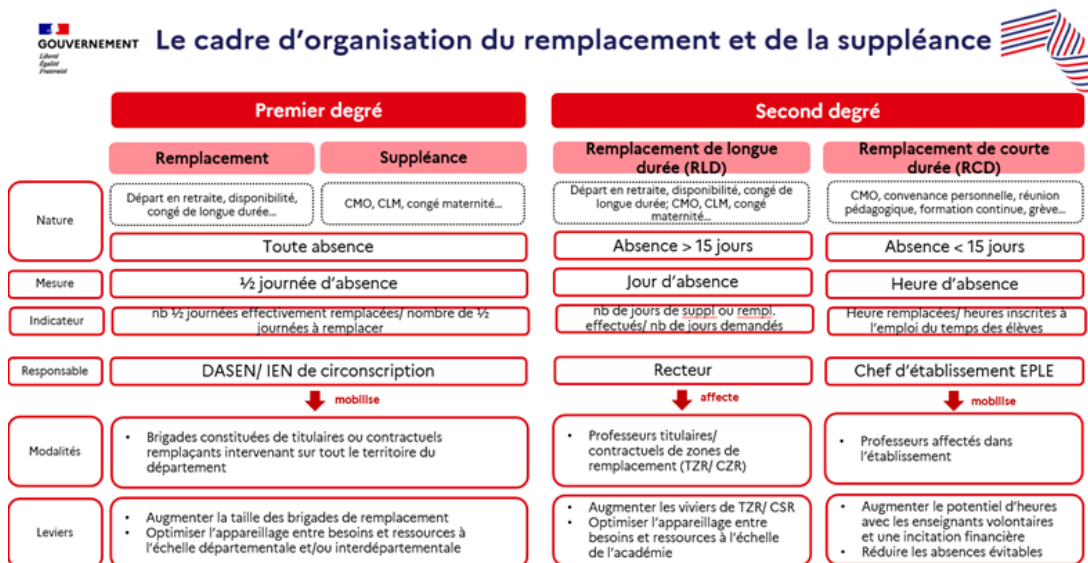
Le **remplacement des absences de moins de 15 jours** est géré par le **chef d'établissement**, qui peut proposer à des enseignants du même établissement de prendre en charge les élèves lors des heures d'absence, soit dans le cadre des heures supplémentaires d'enseignement (HSE), soit grâce au Pacte enseignant (voir *supra*). Le cadre d'organisation du remplacement de courte durée a été révisé par le décret du 8 août 2023², qui rend obligatoire notamment la mise en œuvre d'un plan de remplacement de courte durée par chaque chef d'établissement.

La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) préconise en cas d'absence de courte durée en premier lieu l'auto-remplacement, c'est-à-dire le remplacement par l'enseignant absent de son cours à un autre créneau. En cas d'impossibilité, la DGESCO recommande un remplacement soit dans la même discipline, soit par un enseignant d'une autre discipline mais qui donne déjà cours à la classe concernée. En dernier recours, un enseignant d'une autre matière et ne connaissant pas la classe peut être mobilisé. Il est en effet très difficile à un enseignant de donner quelques heures de cours à une classe qu'il ne connaît pas, au vu du délai de mise en place de la relation d'autorité entre professeur et élève.

¹ Décret n° 99-823 du 17 septembre 1999 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans les établissements d'enseignement du second degré.

² Décret n° 2023-732 du 8 août 2023 relatif au remplacement de courte durée dans les établissements d'enseignement du second degré.

Schéma du cadre d'organisation du remplacement et de la suppléance des enseignants



Source : Ministère de l'éducation nationale

b) Le cas spécifique du privé

Cette organisation est spécifique à l'enseignement public. **L'enseignement privé dispose d'une organisation différente**, qui lui est propre et qui dépend du réseau d'établissement concerné, conformément au principe du caractère propre de l'enseignement privé mentionné à l'article L. 442-1 du code de l'éducation, et à son corollaire de liberté laissée au chef d'établissement, définie à l'article L. 442-3 du même code.

L'enseignement privé ne dispose pas de brigades de remplacement similaires à celles existant dans le public.

Dans le cas de **l'enseignement catholique**, qui représente environ 95 % des élèves de l'enseignement privé sous contrat, une **marge de manœuvre importante est laissée au chef d'établissement**.

Ainsi, en cas de remplacement de courte durée, le chef d'établissement peut faire appel à des pairs pour le remplacement, voire opérer lui-même le remplacement dans le 2nd degré. Les dispositifs de surveillance par des agents, voire même par les parents d'élèves, sont également très développés dans le privé, afin d'éviter de laisser les élèves sans temps d'occupation scolaire.

Pour les remplacements de longue durée, l'établissement peut faire une **demande de suppléance au ministère**, qui assure ensuite le recrutement. Afin de prendre en compte le caractère propre du réseau d'enseignement, le recrutement des maitres contractuels, équivalents des enseignants titulaires

dans le public, et délégués, nécessite un **agrément du chef d'établissement**. Dans le cas de l'enseignement catholique, cet agrément est donné par une commission.

Des **viviers de remplacement** sont constitués soit par les services académiques, soit directement par les diocèses dans certaines académies. La liste des suppléants disponibles pour le remplacement est régulièrement alimentée par des appels passés par les diocèses. Ces suppléants sont appelés des **maitres délégués**, et ont un statut comparable à celui des enseignants contractuels publics. Ils peuvent assurer une suppléance de plus ou moins courte durée, mais aussi des remplacements plus longs quand un poste est non pourvu à la rentrée par un maitre contractuel. Ainsi, 50 % des maitres délégués dans le 1^{er} degré ont en réalité une affectation à l'année. **Au total, près de 15 % des personnels enseignants du premier degré et 22 % des personnels enseignants du 2nd degré sont des maitres délégués.**

Conformément à l'article R. 914-57 du code de l'éducation, les **maitres délégués** peuvent être recrutés pour la « *durée du besoin à couvrir* » et pour un temps « *incomplet* », alors que dans le public un enseignant ne peut être recruté que pour un temps complet de 18 heures par semaine minimum. Cette disposition permet de diminuer le coût budgétaire du remplacement pour l'enseignement privé.

La suppléance constitue un moyen de commencer une carrière d'enseignant relativement fréquent, puisqu'aujourd'hui environ la moitié des suppléants entament une seconde carrière.

Le secrétariat général de l'enseignement catholique a indiqué au rapporteur spécial regretter de ne pas faire davantage confiance aux chefs d'établissement, qui disposaient auparavant de la liberté de recruter les enseignants suppléants. Cette rigidité constituerait un frein à la rapidité du remplacement, puisque **l'embauche d'un suppléant nécessite l'autorisation de l'inspecteur de l'éducation nationale**. Accorder davantage de liberté au chef d'établissement dans le recrutement des enseignants remplaçants pourrait se justifier, même si la centralisation au niveau du diocèse ou de la DSDEN d'une liste d'enseignants remplaçants déjà agréés constitue une procédure efficiente.

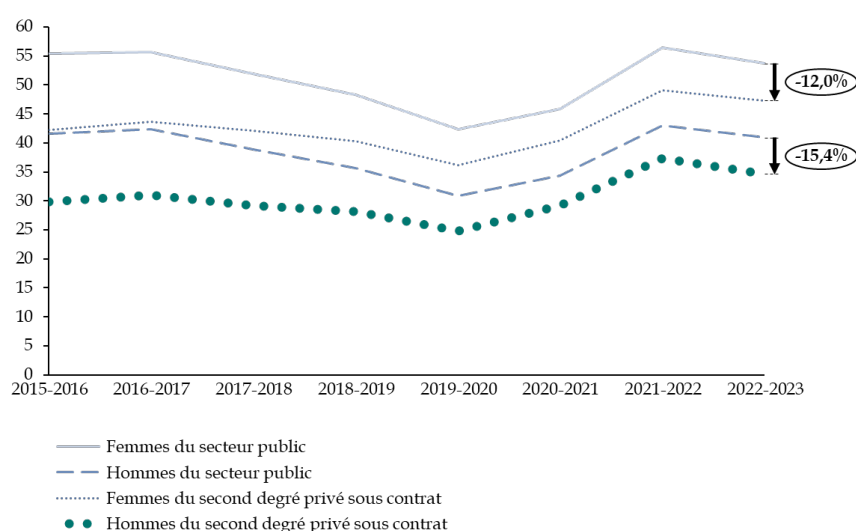
La visibilité du ministère de l'éducation nationale sur le remplacement dans l'enseignement privé est assez faible, ce qui ralentit le remplacement. Depuis quelques années, un système d'interfaçage avec les établissements privés est mis en œuvre, et notamment avec les réseaux catholiques, appelé ANGERH dans le 1^{er} degré, afin d'accélérer la gestion du remplacement. Toutefois, un tel système n'existe pas dans l'ensemble de l'enseignement privé, ce qui constitue un frein considérable à la vitesse du remplacement.

D'autre part, **cette faible visibilité rend difficile l'évaluation de la qualité du système de remplacement dans l'enseignement privé**, même si l'enseignement catholique est réputé rencontrer moins de difficultés sur ce plan que l'enseignement public. Le ministère cherche toutefois à obtenir davantage d'informations sur ce point et espère disposer de données consolidées d'ici la rentrée 2025. En effet, dans le cadre du lancement du Pacte enseignant, le décret du 9 août 2023¹, codifié notamment à l'article R. 442-39 du code de l'éducation, qui a précisé que le chef d'établissement « *définit les modalités d'organisation de la continuité pédagogique en cas d'absence d'un enseignant* », a justifié la remontée de données par l'enseignement privé.

Le rapporteur spécial constate en tout cas que **les enseignants du privé sous contrat sont moins absents que leurs collègues de l'enseignement public**, à hauteur de 12 % pour les enseignants et de 15,4 % pour les hommes, ce qui simplifie la gestion du remplacement.

Proportion d'agents ayant eu au moins un congé pour raison de santé dans le public et dans le privé sous contrat

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

¹ Décret n° 2023-738 du 9 août 2023 portant diverses dispositions relatives à l'organisation de la continuité pédagogique au sein des établissements publics locaux d'enseignement et des établissements d'enseignement privé sous contrat relevant du ministère chargé de l'éducation nationale.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer une telle différence en termes d'absences des enseignants :

- d'une part, les conditions de travail sont peut-être meilleures dans les établissements de l'enseignement privé sous contrat, souvent moins défavorisés socialement que les établissements publics ;

- d'autre part, il est possible que **l'enseignement privé se soit davantage mobilisé sur les questions du remplacement** que le public, même si un accent a été mis sur la question dans le public ces dernières années par le Gouvernement. En particulier, il semble que l'enseignement privé parvienne à occuper les élèves même en cas d'absence d'un enseignant, grâce aux personnels assistants d'éducation, qui organisent des heures d'étude surveillée par exemple. Il s'agit en effet d'un important facteur d'attractivité de l'enseignement privé pour les familles.

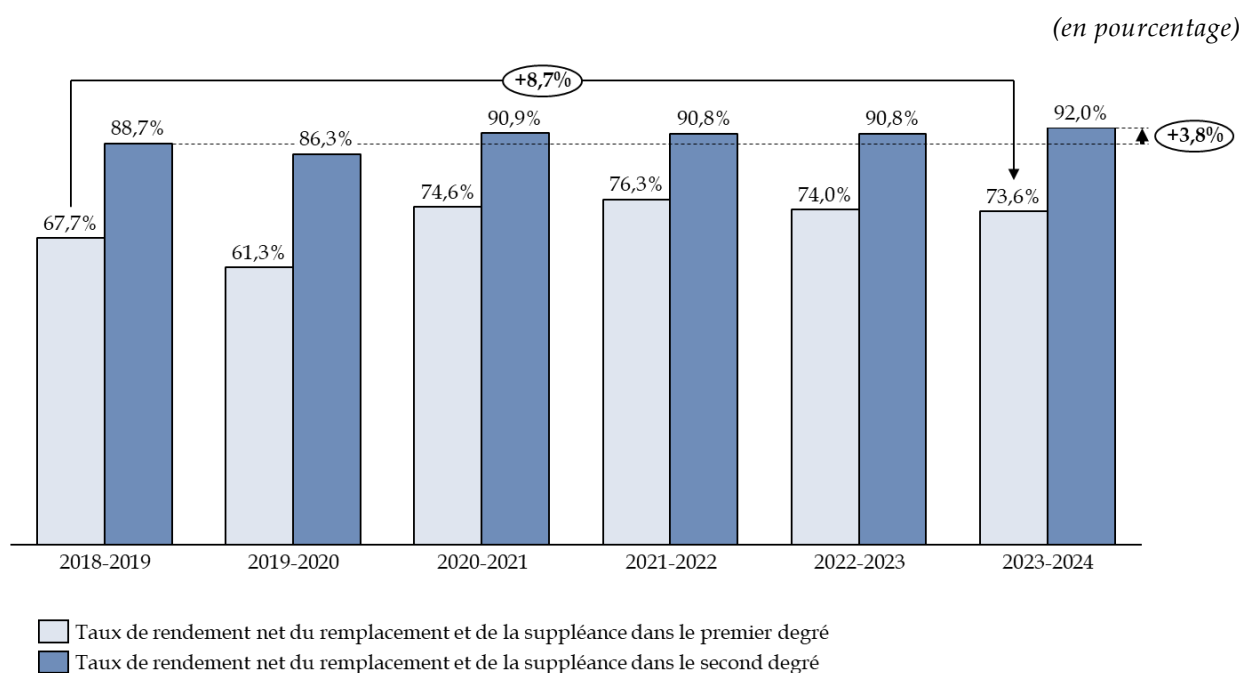
La gestion du remplacement dans l'enseignement privé constitue donc une inspiration utile pour améliorer le remplacement des heures d'enseignement dans le public.

c) Une politique du remplacement des enseignants encore trop peu efficiente

La gestion du remplacement dans le public pourrait gagner en efficience, même si elle s'est améliorée ces dernières années. Ainsi, **le taux de rendement net du remplacement et de la suppléance dans le premier degré**, soit le rapport entre le nombre de demi-journées effectivement remplacées et le nombre de demi-journées destinées au remplacement, s'élève à **73,6 %** dans le premier degré en 2023-2024, en hausse de 8,7 % par rapport à 2018-2019. Ainsi, **près de 26,4 % des demi-journées destinées au remplacement ne sont pas utilisées à cette fin**, alors que seules 78,3 % des demi-journées d'absence sont effectivement remplacées. En particulier, le taux de rendement du remplacement est inférieur à 50 % dans les départements ruraux du Cantal, de Corrèze, de Creuse et de Corse-du-Sud, dans les départements ultramarins de Guadeloupe et de Mayotte, et en Île-de-France, dans les Hauts-de-Seine et les Yvelines.

Dans le **second degré**, le taux de rendement du remplacement, mesuré par le rapport entre le nombre d'équivalents temps pleins (ETP) effectivement remplacés et le nombre d'ETP destinés au remplacement, s'élève à **92 %** en 2023-2024, en hausse de 3,8 % par rapport à 2018-2019. Ainsi, près de 8 % des ETP destinés au remplacement ne sont pas employés à cette fin, alors que 5,2 % des absences de longue durée ne sont pas remplacées dans le second degré. En particulier, les académies de Clermont-Ferrand, de Limoges et de Guadeloupe ont des taux de rendement du remplacement inférieurs à 80 %.

Taux de rendement net pour le remplacement et la suppléance dans le premier et le second degré, entre 2018 et 2024



Une utilisation plus adaptée des ressources dédiées au remplacement est donc possible pour diminuer le nombre d'absences non remplacées, dans le premier comme dans le second degré public.

C. DES EFFETS SIGNIFICATIFS SUR LA RÉUSSITE SCOLAIRE DES ÉLÈVES, SOURCES D'IRRITANTS IMPORTANTS POUR LES FAMILLES

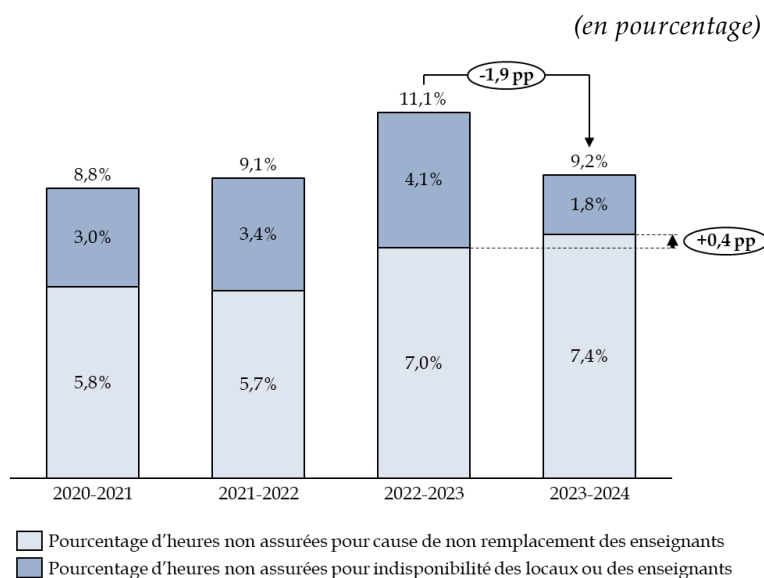
1. Une classe perd près de 4,3 % d'heures de cours sur une année

Les absences non remplacées des enseignants ont un effet très important sur la scolarité des élèves. Pourtant, la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'éducation nationale a indiqué **ne pas disposer d'indicateur permettant d'évaluer le nombre d'heures d'enseignement non assurées par élève dans une scolarité complète**. Un tel manque est particulièrement regrettable. Il est en effet indispensable de mesurer l'impact en termes de scolarité du non remplacement des heures d'enseignement, surtout au vu de la dégradation des résultats scolaires des élèves français.

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) dispose toutefois des résultats de l'enquête dite « TENAE » (temps d'enseignement non assuré auprès des élèves) conduite annuellement auprès des établissements du second degré public. En 2023-2024, selon cette enquête, **9,2 % des heures d'enseignement n'ont pas été assurées dans le second degré**

public, dont 7,4 % du fait du non remplacement des enseignants absents et 1,8 % du fait de la fermeture totale de l'établissement (pour cause d'alerte à la bombe notamment). Cette proportion est en diminution de 1,9 point de pourcentage par rapport à l'année 2022-2023, au cours de laquelle 15,6 millions d'heures d'enseignement n'ont pas été assurées à cause du non-remplacement des enseignants absents et 3,8 millions à cause de la fermeture totale des établissements. Selon le ministère, le Pacte enseignant expliquerait une baisse de 0,3 point de pourcentage du nombre d'heures d'enseignement non remplacées.

Évolution de la part d'heures d'enseignement non assurées dans le second degré public entre 2020 et 2024



Note : pp signifie ici points de pourcentage.

Source : commission des finances d'après les données du ministère de l'éducation nationale

Dans le premier degré public, ce sont 1 630 163 demi-journées qui n'ont pas été remplacées dans 255 662 classes en 2023-2024, représentant 2,2 % du temps scolaire.

En moyenne, une classe perdrait donc 4,3 % de temps de scolarité chaque année en raison du non-remplacement des enseignants, premier et second degré confondus. En supposant que le nombre d'absences est équivalent durant toute la scolarité à celui de l'année scolaire 2023-2024, **un élève perdrait environ 4,6 % de scolarité.** Il s'agit d'une statistique considérable, qui illustre l'importance de la problématique du remplacement pour la scolarité des élèves français.

2. Un irritant important pour les familles

Le non remplacement des heures de cours constitue une source importante d'irritant pour les familles, qui considèrent qu'il s'agit d'un **manquement à la continuité du service public**. Le Conseil d'État¹ (*Conseil d'État, Lebon, 1988*) leur a donné raison, estimant que « *la mission d'intérêt général d'enseignement qui lui est confiée impose au ministre de l'éducation nationale l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires (...) selon les horaires réglementairement prescrits* » et que « *le manquement à cette obligation légale (...) est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État* ». À noter, toutefois, que la responsabilité de l'État ne peut être engagée que si le nombre d'heures de cours est suffisamment conséquent. Un non remplacement s'élevant à 18 heures au total dans l'année n'est ainsi pas de nature à engager la responsabilité de l'État (*Tribunal administratif de Lille, 26 juin 2019, n° 1 702 109*). Par ailleurs, le non remplacement des heures de cours doit être à l'origine d'un préjudice contre l'élève, comme un échec scolaire ou même le financement de cours particuliers par les parents.

Le juge administratif a ainsi accédé aux demandes des parents d'élèves concernant le remplacement des enseignants dans certaines affaires récentes (*Tribunal administratif de Paris, 17 septembre 2024, n° 2 224 096, Tribunal administratif de Besançon, 23 février 2021, n° 2 000 557 ; Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 3 avril 2024, n° 2 211 429*).

Au vu de la faiblesse des indemnités accordées par le juge administratif aux victimes, de tels jugements ne sont pas de nature à remettre en question la budgétisation du remplacement pour le ministère de l'éducation nationale. Ces affaires témoignent surtout de **l'importance du sujet pour les familles**.

La fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) a ainsi indiqué au rapporteur spécial qu'elle avait créé un outil intitulé « *où y a pas cours* » pour permettre aux parents d'élèves de signaler les heures de cours non remplacées, afin de pouvoir intervenir auprès des DSDEN et des rectorats. Ils avaient comptabilisé en 2023-2024 près de 48 000 heures non remplacées. La fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) a communiqué au rapporteur spécial les résultats d'une enquête réalisée auprès de parents d'élèves dont un enfant est scolarisé en classe de troisième. La PEEP constate que « *les parents déplorent le retard considérable pris par les élèves sur le programme et l'état de stress important que cela représente pour bon nombre des élèves en classe de troisième* ». Le rapporteur spécial lui-même est régulièrement saisi par des parents d'élèves inquiets du non remplacement d'un enseignant, en particulier dans le premier degré, les élèves étant régulièrement accueillis dans d'autres classes, au détriment de la qualité du travail pédagogique.

¹ Conseil d'État, 4 / 1 SSR, du 27 janvier 1988, 64076, publié au recueil Lebon.

Limiter le non remplacement des enseignants répond à une demande forte de la population.

3. Une organisation du remplacement propre à la France

Il est **difficile de disposer de comparaisons fiables** sur l'efficacité du remplacement entre les différents pays européens. Le remplacement en interne semble privilégié dans les autres pays¹, notamment par des enseignants titulaires mais disposant d'un emploi du temps flexible.

Ainsi, en **Allemagne**, le remplacement de courte durée est d'abord assuré par des enseignants en interne, avec une compensation financière lorsque le remplacement dure plus de trois « heures de cours » par mois. Le remplacement de longue durée est assuré par des enseignants engagés en contrat temporaire, ou bien dans certains cas exceptionnels par la fusion de classes ou de cours.

En **Suède**, il n'existe pas de politique propre au remplacement, le chef d'établissement étant responsable de la gestion des absences des enseignants. Ils ont souvent recours aux enseignants de leur établissement, qui sont rémunérés pour les heures supplémentaires ainsi accomplies. Des enseignants remplaçants peuvent être recrutés également, mais pour une durée inférieure à 12 mois, autrement un poste permanent doit leur être offert.

En **Espagne**, un enseignant en contrat temporaire peut être engagé pour assurer le remplacement d'heures de cours lorsque l'absence dure plus de 10 jours, sauf dans certains cas (conгés de maternité, enseignant en première etc.) où un remplaçant peut être nommé immédiatement. Aucune gratification supplémentaire n'est prévue en cas de remplacement de courte durée par un enseignant du même établissement.

En **Finlande**, en cas d'absence de longue durée, des enseignants remplaçants peuvent être recrutés pour une durée maximale de 6 à 12 mois. Des listes sont constituées de candidats aux remplacements des enseignants. S'il s'agit d'une absence de courte durée, un enseignant remplaçant peut être mobilisé ; tout comme un enseignant du même établissement, qui est dans ce cas rémunéré pour les heures supplémentaires effectuées.

Le système français de brigades d'enseignants remplaçants dans le premier degré, et de TZR dans le second degré, ne semble donc pas avoir d'équivalent en Europe, où une gestion locale, voire interne à l'établissement, paraît privilégiée, avec un rôle important du chef d'établissement, notamment en Suède. La rémunération des heures supplémentaires pour les enseignants acceptant d'assurer des remplacements de courte durée est fréquente, ce qui semble pertinent et justifié.

¹ Voir la base [Eurydice](#) pour plus d'informations.

II. UN COÛT ÉLEVÉ DU REMPLACEMENT DES ENSEIGNANTS POUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. UN COÛT SUPÉRIEUR À 4 MILLIARDS D'EUROS

1. Une stabilité apparente de la part des moyens dédiés au remplacement des enseignants dans la mission « Enseignement scolaire »

Des **enjeux budgétaires conséquents** sont associés au remplacement des enseignants, puisque la mobilisation d'équivalents temps plein (ETP) est nécessaire afin de couvrir les besoins.

Le coût du remplacement pour le premier degré est suivi dans l'action 5 « remplacement » du programme 140 « enseignement public du premier degré », dans l'action 11 « remplacement » du programme 141 « enseignement public du second degré » et dans l'action 11 « remplacement » du programme 139 « enseignement public et privé du second degré ». La totalité des crédits des actions 5 du programme 140 et 11 du programme 141 est constitué de **dépenses de personnel** (titre 2).

L'action 5 du programme 140 « enseignement public du premier degré » comprend le financement des personnels titulaires remplaçants mobilisés dès la première demi-journée d'absence d'un enseignant. Les personnels affectés au remplacement bénéficient de plus d'une indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) pendant la durée du remplacement (voir *supra*). L'action 5 du programme 140 représente 2,266 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2025¹, en hausse de 33,6 % par rapport à l'exécution de 2017. Nette de l'inflation cumulée entre 2017 et 2025, la hausse des crédits dédiés au remplacement dans le second degré est de 11,1 %, représentant **252 millions d'euros**.

L'action 11 du programme 141 « enseignement public du second degré » comprend le financement du remplacement de longue durée des enseignants par les TZR, qui bénéficient également d'une indemnité de sujétion spéciale de remplacement couvrant leurs frais kilométriques, ainsi que par les enseignants contractuels. À noter, que **les montants retracés au titre de l'action 11 du programme 140 n'intègrent pas les heures supplémentaires d'enseignement (HSE), ni le Pacte enseignant**, qui permettent de rémunérer les heures de remplacement de courte durée, la dépense correspondante étant imputée sur l'action de rémunération de l'enseignant. L'action 11 du programme 141 représente **1,724 milliard d'euros** en LFI pour 2025, **en hausse de 31,4 % par rapport à 2017**. Nette de l'inflation cumulée entre 2017 et 2025, la hausse des crédits dédiés au remplacement dans le premier degré est de 10,5 %, représentant **165 millions d'euros**.

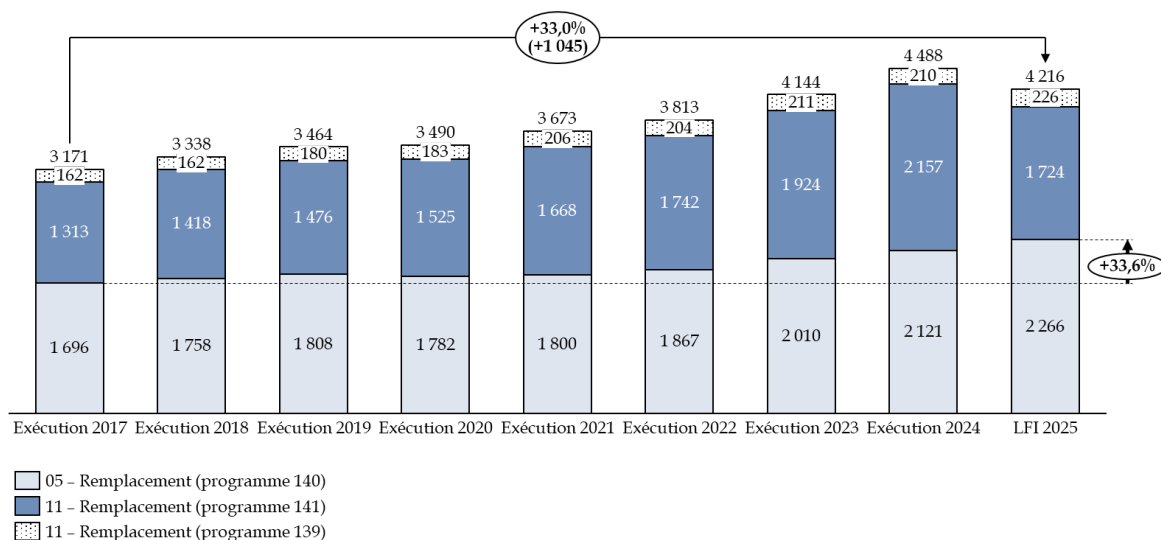
¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

L'action 11 du programme 139 « enseignement privé du premier et du second degré » comprend le financement des maitres délégués et des enseignants contractuels affectés à des missions de remplacement. Elle représente 226 millions d'euros en LFI pour 2025, **en hausse de 9,3 % par rapport à 2017**. Nette de l'inflation cumulée entre 2017 et 2025, la hausse des crédits dédiés au remplacement dans l'enseignement privé est de 17,7 %, représentant **30 millions d'euros**.

À noter, la part des crédits du programme 139 dédiée au remplacement est bien inférieure à celle des programmes 140 et 141. **Le privé ne consacre que 2,5 % de son budget au remplacement en LFI pour 2025, tandis que le premier degré public y consacre 8,2 % de son budget et le second degré public 4,36 % du montant total du programme 140.**

Évolution des crédits dédiés au remplacement dans les programmes 139, 140 et 141 de la mission « Enseignement scolaire » entre 2017 et 2025

(en millions d'euros et en crédits de paiement)



Ainsi, au total, les crédits des actions 5 du programme 140, 11 du programme 141 et 11 du programme 139, dédiés au remplacement, s'élèvent en LFI pour 2025 à 4,216 milliards d'euros, en hausse de 33 % par rapport à l'exécution 2017, représentant 1,081 milliard d'euros. **Nette de l'inflation, la hausse des crédits dédiés spécifiquement au remplacement dans la mission « Enseignement scolaire » entre l'exécution 2017 et la LFI 2025 est de 10,5 %, représentant 442 millions d'euros supplémentaires en huit ans, soit près de 56 millions d'euros par an.**

Un **effort budgétaire véritable a donc été consenti par le ministère de l'éducation nationale** sur le budget du remplacement, en particulier depuis l'année 2023, la hausse des moyens consacrés au remplacement étant de

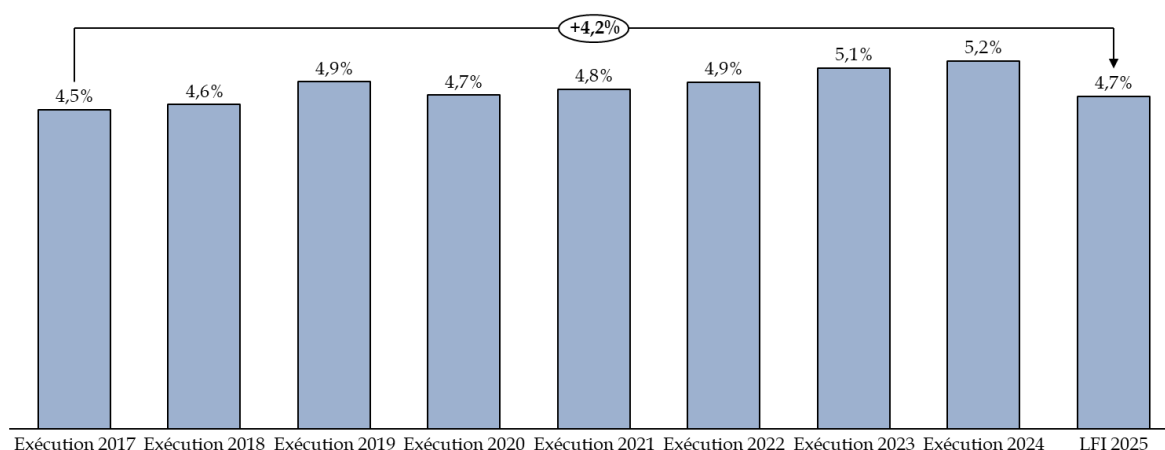
8,7 % par rapport à 2022. Les différentes revalorisations du point d'indice, de 3,5 % à l'été 2022 et de 1,5 % à l'été 2023, ainsi que les mesures catégorielles de revalorisation de l'ensemble des enseignants à la rentrée scolaire 2023, ont eu un impact significatif sur le budget dédié au remplacement. Entre 2022 et 2023, la hausse des crédits dédiés au remplacement en raison des mesures de revalorisation salariale est estimée à environ 120 millions d'euros, dont 60 millions d'euros sur l'action 11 du programme 141 « enseignement public du second degré » et 50 millions d'euros sur l'action 5 du programme 140 « enseignement public du premier degré ». Entre 2023 et 2024, la hausse liée aux mesures de revalorisation salariale serait d'environ 140 millions d'euros, dont 60 millions d'euros sur l'action 11 du programme 141 et 10 millions d'euros sur l'action 11 du programme 139.

Ainsi, au total, sur la hausse de 1,045 milliard d'euros des crédits dédiés spécifiquement au remplacement dans la mission « Enseignement scolaire », **près de 595 millions d'euros seraient liés à la prise en compte de l'inflation et 260 millions d'euros résulteraient des revalorisations salariales décidées en 2022 et 2023.**

La hausse des moyens dédiés au remplacement suit ainsi l'augmentation globale du budget de la mission « Enseignement scolaire ». **La part de la mission consacrée aux actions 5 du programme 140, 11 du programme 141 et 11 du programme 139 dédiées au remplacement est relativement stable depuis 2017, et représente 4,7 % en 2025.**

Évolution de la part représentée par les crédits dédiés au remplacement des enseignants dans le budget de la mission « Enseignement scolaire » entre 2017 et 2025

(en pourcentage et en CP)



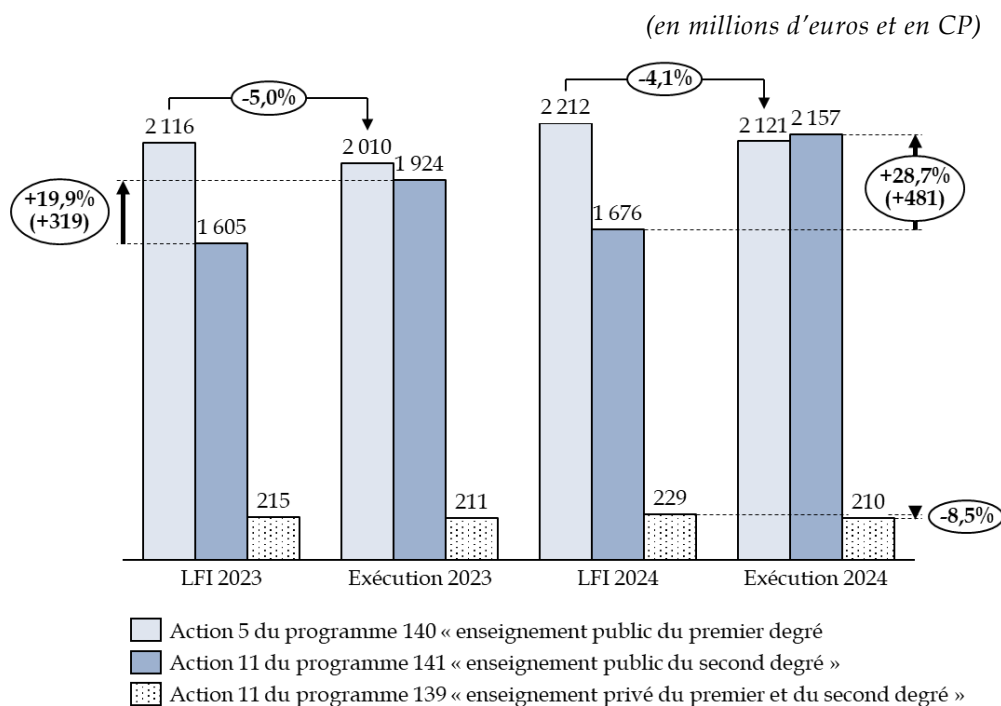
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La prévision des crédits dédiés au remplacement n'est toutefois pas complètement fiable, comme en témoignent les écarts entre la prévision et l'exécution des crédits en 2023 et en 2024. Ainsi, en 2023 et en 2024, les crédits de l'action 5 du programme 140 « enseignement public du premier degré » ont été sous-exécutés de respectivement 5 % et 4,1 %. De même, les crédits de l'action 11 du programme 139 « enseignement privé du premier et du second degré » ont été sous-exécutés de 2,1 % en 2023 et de 8,5 % en 2024.

À l'inverse, les crédits de l'action 11 du programme 141 « enseignement public du second degré » ont été sur-exécutés de près de 20 %, soit 319 millions d'euros, en 2023, et de 28,7 %, soit 481 millions d'euros, en 2024.

Au total, les crédits dédiés spécifiquement au remplacement dans la programmation budgétaire ont été sur-consommés de 5,3 % en 2023, soit 208 millions d'euros, et de 9 % en 2024, représentant 371 millions d'euros. Une telle imprécision dans la prévision des dépenses n'est pas acceptable et nuit à l'autorisation parlementaire des dépenses lors du vote du projet de loi de finances. **Une amélioration des prévisions de dépenses liées au remplacement est ainsi nécessaire.**

Prévision en LFI et exécution des crédits dédiés au remplacement dans le public en 2023 et 2024



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. Le coût réel des absences des enseignants largement sous-estimé

a) Le coût du remplacement de courte durée dans le public multiplié par 5,5 entre 2018 et 2024

Le coût réel du remplacement des absences des enseignants pour la mission « Enseignement scolaire » est toutefois largement sous-estimé lorsque ne sont prises en compte que les actions 5 du programme 140, 11 du programme 141 et 11 du programme 139.

En premier lieu, **le coût des heures supplémentaires d'enseignement (HSE) et du Pacte enseignant dans le public n'est pas comptabilisé dans l'action 5** du programme 141, mais dans les actions 1 « enseignement en collège », 2 « enseignement général et technologique en lycée » et 3 « enseignement professionnel sous statut scolaire »).

- Le **coût des HSE** est compris entre **19,1 et 27 millions d'euros** pour les années 2018 à 2024. Les années de la crise sanitaire ont entraîné une baisse de leur coût, qui s'est effacée lors de l'année 2022-2023. En revanche à partir de la rentrée 2023, le coût des HSE a diminué car les heures de remplacement pouvaient également être rémunérées *via* le Pacte enseignant, plus intéressant financièrement (voir *infra*). Les heures de remplacement ont ainsi représenté 19,1 millions d'euros en HSE en 2023-2024.

- le **Pacte enseignant**, mis en œuvre à la rentrée 2023, comprend une brique dédiée au financement du remplacement de courte durée (voir *infra* pour plus de précisions). Sur un coût total de près de 630 millions d'euros en 2023-2024, près de 110 millions d'euros ont été consacrés au remplacement de courte durée.

Le coût budgétaire du remplacement de courte durée dans le public a donc été multiplié par 5,5 entre 2018 et 2024, représentant une hausse de 105,9 millions d'euros.

Évolution du coût budgétaire du remplacement de courte durée dans le public entre 2018 et 2024

(en millions d'euros et en CP)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Coût des HSE dédiées au remplacement	23,2	25	20	20	27	19,1
Coût des briques du Pacte enseignant dédiées au remplacement de courte durée						110
Total du coût du remplacement de courte durée	23,2	25	20	20	27	129,1

Note : pour les années 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022, il s'agit d'estimations de la commission des finances fondées sur les informations communiquées par le ministère de l'éducation nationale.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

b) Le coût engendré par la rémunération des enseignants absents

Par ailleurs, **les enseignants absents, rémunérés également par le ministère de l'éducation nationale, représentent un coût** qui s'ajoute au budget consacré par le ministère de l'éducation nationale au remplacement des enseignants absents.

En effet, **le ministère de l'éducation nationale prend en charge l'indemnisation des agents titulaires en arrêt maladie**. Conformément à l'article L. 822-1 du code général de la fonction publique, modifié par l'article 189 de la loi de finances initiale pour 2025¹, **90 % du traitement du fonctionnaire lui est versé pendant les trois premiers mois de l'arrêt maladie**. Le fonctionnaire absent pour cause de congé maladie perçoit, à partir du troisième mois, 50 % de son traitement. Certaines primes (le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence) sont toutefois maintenues pendant toute la durée du congé maladie.

Avant l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2025, 100 % du traitement était versé au fonctionnaire les trois premiers mois de congé maladie.

Un jour de carence est de plus appliqué lors des congés maladies ordinaires.

Le **congé de longue maladie**, d'une durée maximale de trois ans, et le **congé de longue durée**, d'une durée maximale de cinq ans, sont rémunérés par l'employeur à hauteur de 100 % du traitement pendant un an et trois ans respectivement, puis à hauteur de 50 % du traitement.

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Les enseignants contractuels sont en revanche rémunérés par la caisse primaire d'assurance maladie lorsqu'ils se trouvent en congés maladie, en application de l'article 2 du décret du 17 janvier 1986¹. Toutefois, conformément à l'article 12 du décret précité, à partir de 4 mois d'ancienneté, l'État leur verse une part complémentaire aux indemnités journalières versées par la sécurité sociale pour qu'ils bénéficient du même traitement lors de leurs congés maladie que les fonctionnaires titulaires.

Comme le relèvent l'Inspection² générale des finances et la Cour³ des comptes, aucun suivi du coût des absences des personnels n'est effectué par les administrations. Il est toutefois possible d'extrapoler le coût des absences des enseignants, en tout cas pour raisons de santé qui représentent l'essentiel des absences, grâce au nombre moyen de jours d'absence par enseignant⁴.

Ainsi, en appliquant cette méthode, identique à celle utilisée par l'IGF dans le rapport précité, il est possible de déduire que les absences pour raisons de santé rémunérées par le ministère de l'éducation nationale représentent en 2022 un **coût de 1,58 milliard d'euros**. Il est pris en compte ici le taux de cotisation employeur, hors cotisations vieillesse, du ministère de l'éducation nationale, évalué par l'IGF à 19 % du salaire mensuel brut. **Le coût des absences pour le ministère de l'éducation nationale aurait été multiplié par deux entre 2017 et 2025, sous l'effet conjugué de la hausse du nombre moyen d'absences par enseignant et de l'augmentation des rémunérations.**

¹ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.

² Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique et les opérateurs, 4 septembre 2024, Inspection générale des finances.

³ La rémunération des agents publics en arrêt maladie, 9 septembre 2021, Cour des comptes.

⁴ Statistique établie par le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024, direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Coût des absences des enseignants pour le ministère de l'éducation nationale entre 2015 et 2022

(en euros et en personnes physiques)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre moyen de jours d'absence par agents	6,3	6,2	4,6	5,2	5,5	7,0	7,9	11,6
Effectifs d'agents (en personnes physiques)	847 100	856 259	864 793	867 017	863 177	865 814	859 712	853 860
Rémunération brute mensuelle moyenne des enseignants	3 009,0	2 913,0	2 980,5	3 048,0	3 092,0	3 154,0	3 227,0	3 344,0
Rémunération journalière brute moyenne des agents	120,4	116,5	119,2	121,9	123,7	126,2	129,1	133,8
Coût total	642 328 823	618 582 052	474 262 859	548 617 839	582 897 213	763 525 349	873 346 688	1 326 004 961
Coût total incluant les cotisations patronales hors cotisations vieillesse	764 371 299	736 112 642	564 372 802	652 855 228	693 647 684	908 595 165	1 039 282 559	1 577 945 903

Note : en 2017, le salaire brut mensuel moyen des enseignants n'était pas disponible. La moyenne des salaires mensuels de 2016 et de 2018 est utilisée ici.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Cette estimation présente toutefois des limites :

- elle repose sur une moyenne des rémunérations des enseignants, non sur la rémunération véritable des enseignants absents ;

- elle ne tient pas compte du passage en demi-traitement des enseignants en congé maladie ordinaire, à compter du troisième mois ;

- la Cour des comptes évaluait pour l'intégralité de la fonction publique d'État la retenue sur salaire au titre du jour de carence à 0,3 milliard d'euros et les indemnités journalières de la sécurité sociale versées aux contractuels à environ 0,2 milliard d'euros. Les enseignants représentant environ un tiers des effectifs de la fonction publique d'État, qui comprend environ 2,5 millions d'agents, la retenue sur salaire au titre du jour de carence et les indemnités journalières de sécurité sociale versées aux contractuels représenteraient environ 165 millions d'euros. **Le montant étant peu important et surtout issu d'une évaluation datée, il est proposé de ne pas en tenir compte ici ;**

- les motifs d'absence pour des raisons autres que des raisons de santé ne sont ici pas prises en compte (formation, représentation etc.) ;

- la contribution du ministère de l'éducation nationale au compte d'affectation spéciale « Pensions » n'est ici pas comptabilisée ;

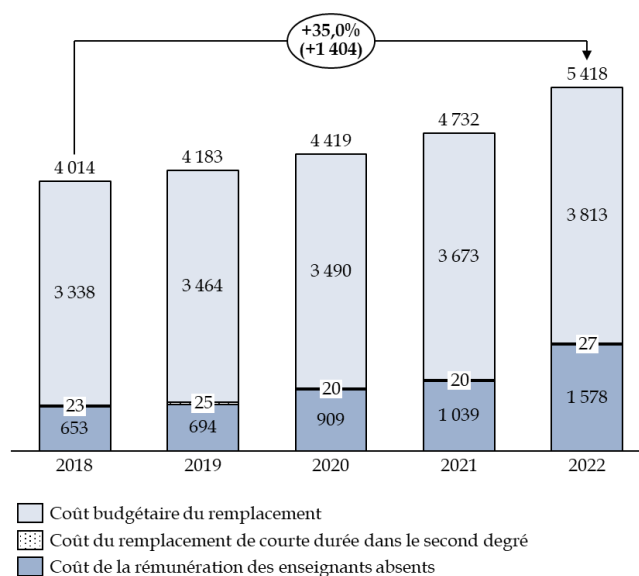
- enfin, la présente estimation utilise le taux moyen d'absences par enseignant, non le nombre de journées d'absence des enseignants.

Le coût total des absences des enseignants peut ainsi être estimé à 5,42 milliards d'euros en 2022, en hausse de 35 % par rapport à 2018, soit une augmentation de 1,4 milliard d'euros. Cette estimation doit être jugée

avec précaution, au vu de ses limites méthodologiques. Elle a toutefois le mérite de fournir un ordre de grandeur du coût véritable des absences des enseignants pour le ministère de l'éducation nationale, ainsi que d'illustrer **l'importance budgétaire croissante du sujet depuis 2018.**

Estimation du coût total des absences des enseignants pour le ministère de l'éducation nationale entre 2018 et 2022

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale, l'IGF et la DGAFP

B. UN NOMBRE STABLE D'ENSEIGNANTS AFFECTÉS AU REMPLACEMENT, MALGRÉ UNE HAUSSE DES ABSENCES

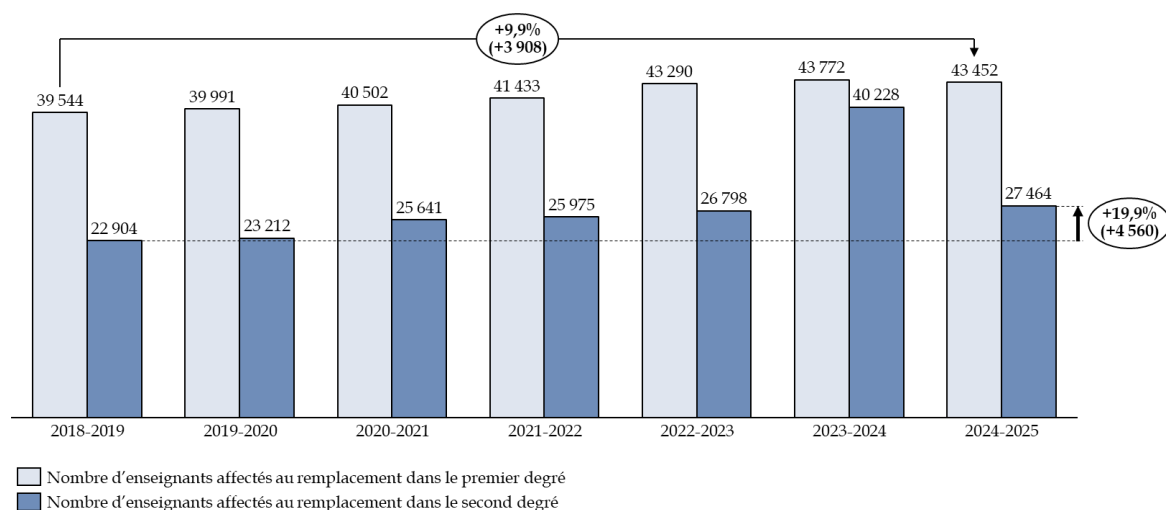
1. Un potentiel net de remplacement inchangé depuis 2018

Le coût budgétaire du remplacement s'explique par les effectifs de titulaires et de contractuels affectés à des missions de remplacement dans le public et le privé du premier et du second degrés.

Ainsi, au total, en 2024-2025, 43 452 enseignants du premier degré et 27 464 enseignants du second degré sont affectés à des missions de remplacement, en hausse de 10 % par rapport à 2018 dans le premier degré et de 20 % dans le second degré. Les enseignants remplaçants représentent en moyenne 12 % de l'effectif total des enseignants du 1^{er} degré depuis l'année scolaire 2018-2019. La part des enseignants affectés au remplacement rapportée au total des enseignants du 2nd degré est en moyenne de 5 %.

Évolution du nombre d'enseignants affectés au remplacement dans le premier et le second degré public entre 2018 et 2025

(en personnes physiques)



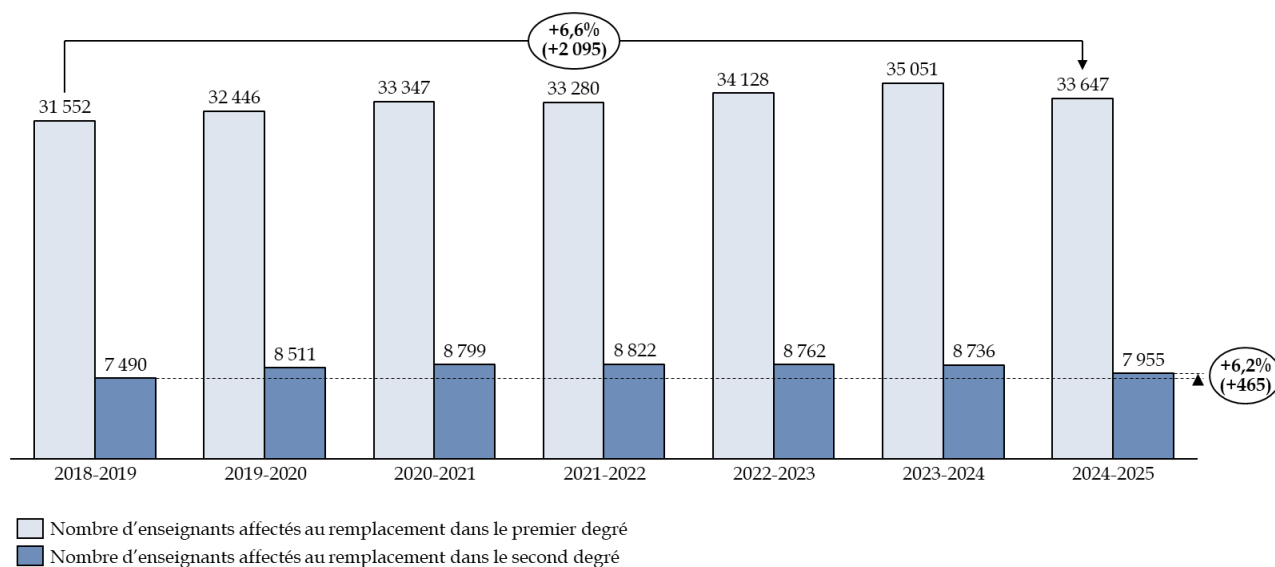
Note : les données sont relevées à fin juin chaque année, sauf pour l'année 2024-2025 où elles sont disponibles à fin janvier.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Toutefois, cette hausse du nombre d'enseignants affectés à des missions de remplacement n'est qu'apparente. En réalité, un grand nombre d'entre eux sont affectés à des postes à l'année, l'enseignant titulaire prévu ne s'étant pas présenté en septembre à son affectation. Par ailleurs, une grande partie des missions de remplacement est assurée par des personnels contractuels, y compris sur des périodes de courte durée, embauchés en contrat à durée déterminée (CDD, voir *supra*). **Le nombre d'enseignants titulaires ou contractuels avec un contrat à durée indéterminée (CDI) véritablement disponibles pour une mission de remplacement est donc beaucoup plus faible.**

Évolution du potentiel net d'enseignants mobilisables pour des missions de remplacement dans le premier et le second degré public entre 2018 et 2025

(en ETP)



Note : le potentiel net de remplacement comprend pour le second degré les titulaires en zone de remplacement (TZR), les contractuels en CDI et les maîtres auxiliaires en garantie d'emploi (MAGE). Dans le premier degré, il comprend les titulaires remplaçants et les contractuels en CDI.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

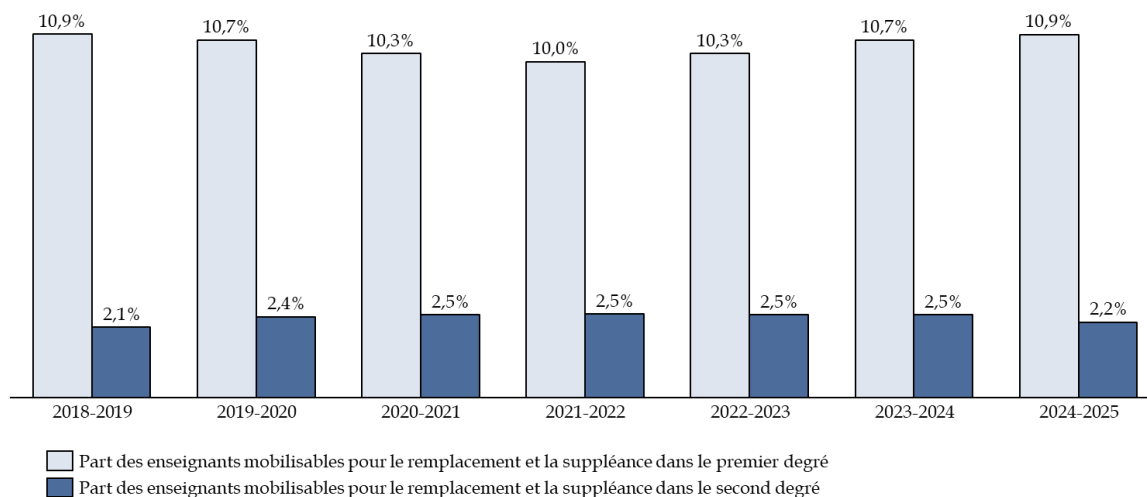
En 2023-2024, près de 35 050 ETP étaient mobilisables pour du remplacement dans le premier degré, **en hausse de 6,6 % par rapport à 2018**. Dans le second degré, seuls 8 735 ETP étaient véritablement disponibles pour remplacer leurs collègues, **en hausse de 6,2 % par rapport à 2018**.

La proportion représentée par les enseignants titulaires ou contractuels en CDI véritablement mobilisables pour des missions de remplacement par rapport au nombre total d'enseignants est stable dans le premier et le second degré depuis 2018. Elle représente environ 10,9 % des enseignants du premier degré et 2,5 % des enseignants du second degré. Cette proportion avait subi une baisse importante lors de la crise sanitaire : seuls 10 % des enseignants du premier degré étaient mobilisables pour des missions de remplacement.

Dans le privé, ce sont près de 6 % des enseignants qui sont dédiés au remplacement. Il s'agit uniquement de maîtres délégués, recrutés selon les besoins, et non de personnels titulaires ou en contrat à durée indéterminée (CDI) affectés à des missions de remplacement. Dans le second degré privé, près de 3,14 % des enseignants effectuent des missions de remplacement.

Évolution de la part d'enseignants mobilisables pour des missions de remplacement dans le premier et le second degré public entre 2018 et 2025

(en ETP)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

2. Des disparités territoriales en termes de potentiel net de remplacement

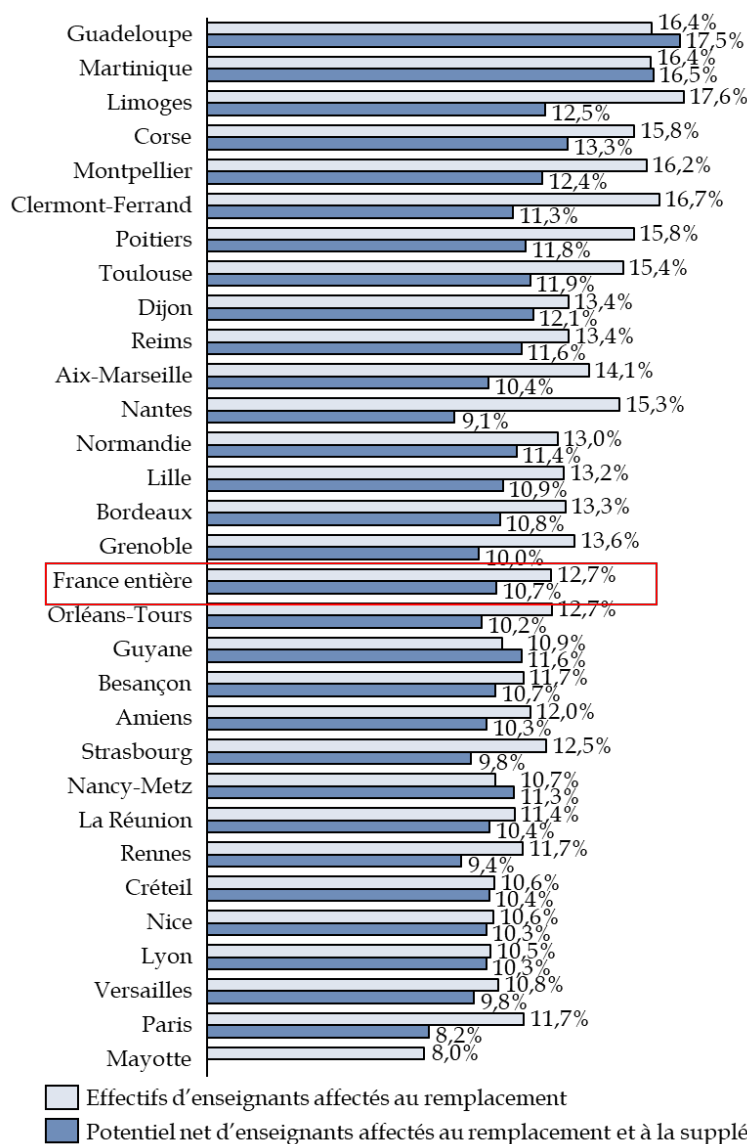
Les effectifs consacrés au remplacement ne sont pas équivalents d'une académie et même d'un département à l'autre. Ainsi, **dans le premier degré**, ce sont les **académies franciliennes (Paris, Versailles et Créteil), Mayotte, Rennes, Strasbourg et Nantes** qui sont les plus mal dotées. Si en principe 15,3 % des enseignants nantais sont dédiés à des missions de remplacement des enseignants, en pratique le potentiel net mobilisable à des missions de remplacement ne représente que 9,1 % des effectifs d'enseignants, alors que la moyenne nationale est de 10,7 %. Pour autant, les académies de Rennes et Nantes ont des taux d'efficacité de 84 % du remplacement du premier degré supérieurs à la moyenne nationale. Elles ont en effet des taux d'absence des enseignants dans le premier degré inférieurs au reste de la France (voir *supra*, partie I.A.1.b).

À l'inverse, les académies franciliennes, celles de Strasbourg et de Mayotte ont effectivement des taux d'efficacité du remplacement inférieurs à la moyenne nationale, ce qui peut s'expliquer par le trop faible nombre d'enseignants remplaçants.

La part totale d'enseignants dédiée aux missions de remplacement est inférieure à 10 %, pour une moyenne nationale de 12,7 %, dans les départements plutôt ruraux du Val-de-Marne, de Meurthe-et-Moselle, du Loiret et du Val-d'Oise, ainsi que dans le Rhône.

Part d'enseignants du premier degré affectés à des missions de remplacement et potentiel net mobilisable par académie en 2023-2024

(en pourcentage)



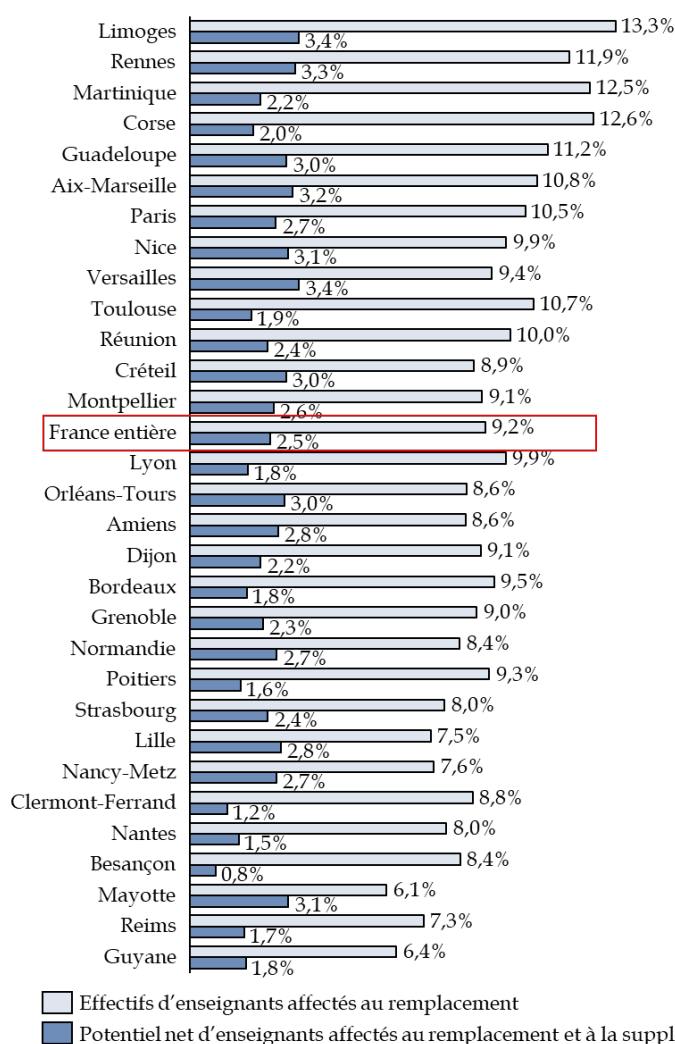
Note : les effectifs sont calculés à partir des personnes physiques alors que le potentiel net d'enseignants est calculé grâce aux ETP.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Dans le second degré, **certaines académies ultramarines (Guyane, Mayotte), les académies de Besançon, de Reims, de Nantes, de Clermont-Ferrand, de Poitiers, de Bordeaux et de Lyon** en particulier disposent de potentiels nets de remplaçants inférieurs à la moyenne nationale, même si la part des enseignants effectuant des missions de remplaçants est dans la moyenne à Lyon et à Bordeaux. Pour autant, seules les académies de Reims et de Nantes ont un taux d'efficacité du remplacement de longue durée inférieur à 93 %, les effectifs paraissent suffisants pour couvrir les besoins des autres académies.

Part d'enseignants du second degré affectés à des missions de remplacement et potentiel net mobilisable par académie en 2023-2024

(en pourcentage)



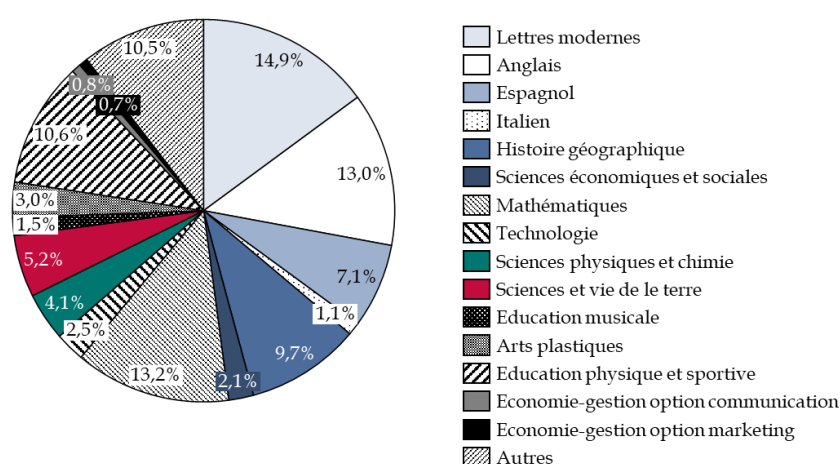
Note : les effectifs sont calculés à partir des personnes physiques alors que le potentiel net d'enseignants est calculé grâce aux ETP.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Enfin, concernant les disciplines du second degré, près de 15 % des remplaçants enseignent les lettres modernes. Les mathématiques (13,2 % des enseignants remplaçants), l'anglais (13 %), l'éducation physique et sportive (10,6 %) et l'histoire-géographie (9,7 %) sont les principales disciplines enseignées par les enseignants remplaçants.

Répartition des effectifs d'enseignants remplaçants par disciplines dans le second degré en 2023-2024

(en ETPT)



Note : ETPT signifie équivalents temps plein travaillés.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

3. Une part croissante de contractuels, témoignant des difficultés d'attractivité du métier

Les contractuels représentent une part importante et croissante du vivier d'enseignants remplaçants. Ainsi, dans le premier degré public, en 2018, les enseignants contractuels représentent 11,1 % des enseignants remplaçants en ETP, une proportion en hausse puisqu'elle atteint 17 % en 2023-2024. Le nombre d'enseignants remplaçants contractuels a pratiquement été multiplié par deux entre 2018-2019 et 2023-2024, représentant 4,982 ETP. Le recrutement massif de contractuels avait pour objectif de permettre au ministère de répondre aux besoins croissants de remplacement des enseignants, dans un contexte où le potentiel net d'enseignants mobilisables est resté stable depuis 2018.

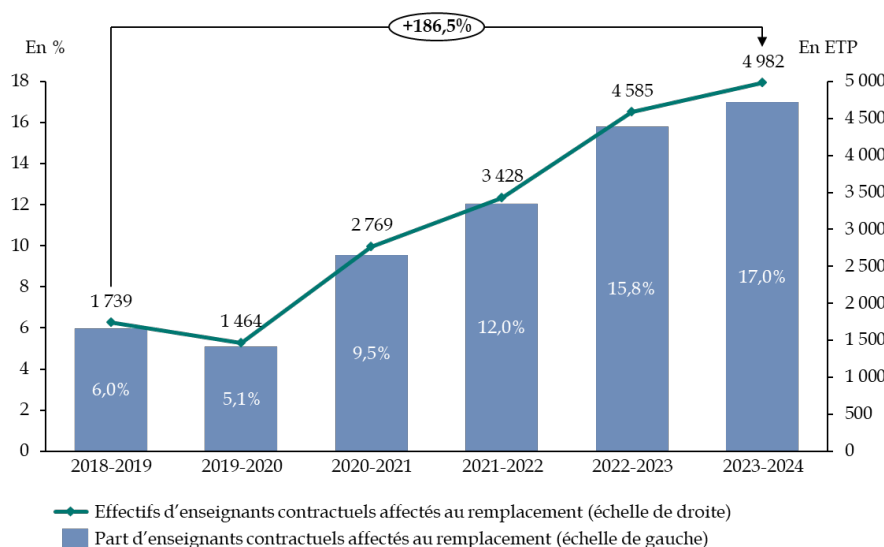
Les enseignants contractuels sont surreprésentés parmi les enseignants remplaçants, puisque sur le total des enseignants, seuls 3,4 % sont des contractuels. Une telle surreprésentation des contractuels parmi les

remplaçants témoigne du manque d'attractivité de la fonction d'enseignant remplaçant pour les titulaires.

Les enseignants remplaçants sont très souvent en début de carrière, avec peu de possibilités de choix de mutation, ce qui explique souvent leur affectation.

Évolution du nombre et de la part d'enseignants contractuels affectés au remplacement entre 2018 et 2024 dans le premier degré

(en pourcentage et en ETP)



Note : les contractuels en CDD sont comptabilisés au mois de juin, impliquant que les contractuels en contrats courts s'étant achevés plus tôt ne sont pas compris dans la statistique.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Dans le second degré également, le recours aux enseignants contractuels s'est massifié ces dernières années. En 2023-2024, près de 45,8 % des enseignants remplaçants sont contractuels, soit 8 160 ETP.

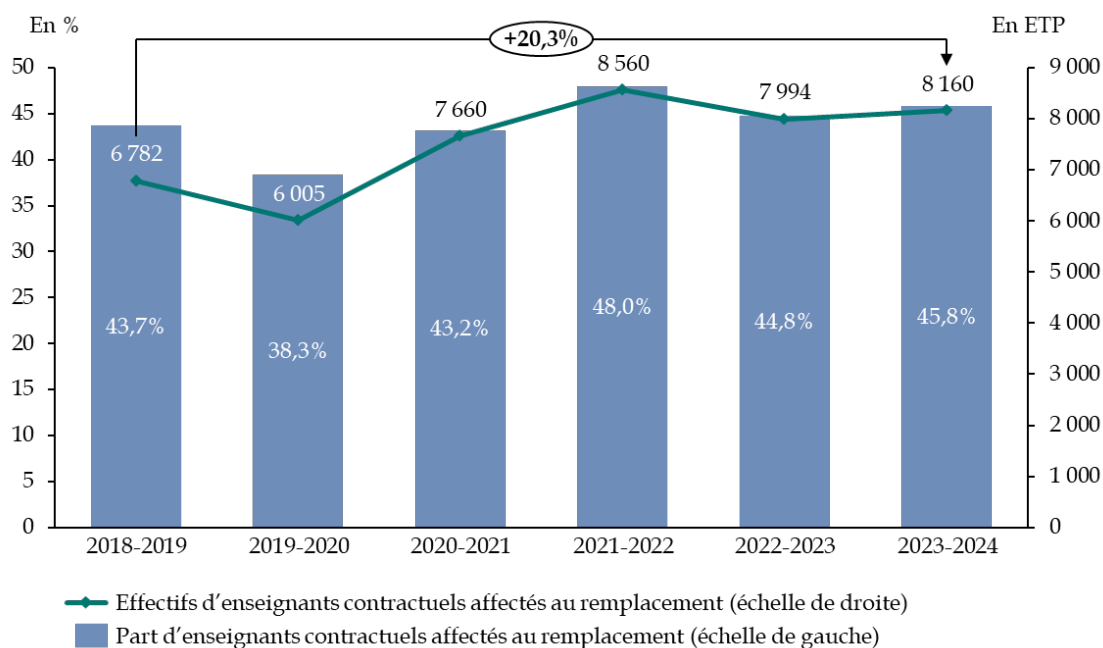
Le nombre de contractuels avec un contrat à durée déterminée (CDD) est par ailleurs très élevé. En effet, en 2023-2024, ce sont au moins 51 % des enseignants remplaçants qui n'ont qu'un contrat de très courte durée.

Une telle évolution a pour effet de précariser la fonction d'enseignement remplaçant. Par ailleurs, **le recrutement de contractuels pour une courte durée représente une charge de travail lourde pour les rectorats**, ce qui peut expliquer le délai de remplacement d'un enseignant en cas d'absence de longue durée, et donc le nombre de journées d'absence de longue durée non remplacées. En effet, les inspecteurs de l'éducation nationale doivent s'assurer que tous les candidats au remplacement de longue durée sont suffisamment qualifiés, afin de garantir la qualité pédagogique des

enseignements. **Un recours trop important aux contractuels de courte durée pour le remplacement des enseignants n'est donc pas souhaitable et devrait être limité.**

Évolution du nombre et de la part d'enseignants contractuels affectés au remplacement entre 2018 et 2024 dans le second degré

(en pourcentage et en ETP)



Note : les contractuels en CDD sont comptabilisés au mois de juin, impliquant que les contractuels en contrats courts s'étant achevés plus tôt ne sont pas compris dans la statistique.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Le recours aux contractuels, d'une ampleur importante dans le premier et le second degré, s'explique sans doute par les politiques récentes de l'éducation nationale.

En particulier, le dédoublement des classes de grande section, de CP et de CE1 opéré à partir de 2017 a nécessité le déploiement de **16 000 emplois**, ce qui explique la multiplication par trois de la part d'enseignants remplaçants contractuels.

Dans le second degré, la création des « groupes de besoin » en sixième et cinquième à la rentrée 2024 a entraîné l'utilisation de **2 300 emplois** supplémentaires.

En conséquence, **le vivier d'enseignants disponibles pour le remplacement s'est asséché, alors que le besoin de remplacement a augmenté ces dernières années en raison de la hausse du taux d'absence.** Des effectifs supplémentaires d'enseignants remplaçants titulaires sont donc

nécessaires pour sécuriser et améliorer l'efficacité du remplacement dans le premier et le second degré.

C. UNE MISSION DE REMPLACEMENT VALORISÉE GRÂCE À L'INDEMNITÉ DE SUJÉTIONS SPÉCIALES DE REMPLACEMENT

1. Un enseignant remplaçant davantage rémunéré qu'un enseignant titulaire

Conformément au décret du 9 novembre 1989¹, une indemnité de sujétions spéciales de remplacement est versée :

- aux « instituteurs et (...) professeurs des écoles chargés des remplacements, rattachés administrativement aux brigades départementales et aux zones d'intervention localisées » ;

- aux « personnels titulaires et stagiaires qui sont nommés pour assurer, dans le cadre de la circonscription académique, conformément à leur qualification, le remplacement des fonctionnaires appartenant aux corps enseignants, d'éducation ou de psychologues de l'éducation nationale, (...) dans les établissements d'enseignement du second degré ».

Comme le précise l'article 3 du décret précité, « les montants journaliers de l'indemnité prévue à l'article 1^{er} sont déterminés en fonction de la **distance entre l'école ou l'établissement de rattachement de l'intéressé et l'école ou l'établissement** où s'effectue le remplacement. Un arrêté des ministres chargés de l'éducation nationale, de la fonction publique et du budget fixe ces montants par **tranche kilométrique**. »

L'indemnité de sujétions spéciales de remplacement (ISSR) a donc pour but d'indemniser les enseignants remplaçants pour le nombre de kilomètres qu'ils parcourent, et non pour la spécificité de leurs missions. Ainsi, les enseignants remplaçants en zone urbaine, qui parcourent peu de distance généralement pour se rendre dans leurs établissements d'affectation, perçoivent une rémunération significativement plus faible que leurs collègues.

Le montant de l'ISSR est fixé par arrêté² à 15,94 euros pour tout déplacement d'une distance inférieure à 10 kilomètres.

- Ainsi par exemple, un enseignant parcourant une **distance inférieure à 10 kilomètres** pour des missions de remplacement chaque jour pendant un mois percevra une **indemnité de 318,8 euros**, représentant **9,6 % du salaire brut moyen** d'un enseignant titulaire du public en 2022 (soit

¹ Décret n° 89-825 du 9 novembre 1989 portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales de remplacement aux personnels assurant des remplacements dans le premier et le second degré.

² Arrêté du 27 août 2022 fixant les montants journaliers de l'indemnité de sujétions spéciales de remplacement aux personnels assurant des remplacements dans le premier et le second degré.

10 % du salaire brut d'un enseignant titulaire du premier degré et 8,5 % du salaire brut d'un enseignant titulaire du second degré).

- Un enseignant parcourant entre 30 et 39 kilomètres chaque jour pendant un mois percevrait 617,4 euros, soit **18,5 % du salaire moyen brut** d'un enseignant en 2022 (19,5 % pour un enseignant titulaire du premier degré et 16,6 % pour un enseignant titulaire du second degré).

En moyenne, les primes représentent 14 % du salaire d'un enseignant.

Montant de l'ISSR par tranche kilométrique

(en kilomètres et en euros)

Tranche kilométrique	Montant de l'ISSR journalière
moins de 10 km	15,94 €
de 10 à 19 km	21,04 €
de 20 à 29 km	26,16 €
de 30 à 39 km	30,87 €
de 40 à 49 km	36,86 €
de 50 à 59 km	42,89 €
de 60 à 80 km	49,24 €
tranche supplémentaire de 20 km	7,34 €

Source : commission des finances

La revalorisation¹ associée à la mission de remplacement semble donc assez significative. Par ailleurs, l'ISSR peut être cumulée avec d'autres primes, en particulier avec la prime REP ou REP + en cas d'affectation dans un établissement de l'éducation prioritaire, avec l'indemnité spéciale en cas d'affectation dans une école spécialisée ou encore avec l'indemnité de sujétions spéciales de direction d'école si le remplacement d'un directeur dure plus d'un mois.

Toutefois, plusieurs limites sont à relever :

- d'une part, aucune évolution indexée sur l'inflation n'est prévue concernant le montant de la prime ;

- d'autre part, les **enseignants contractuels** affectés à des missions de remplacement, y compris en contrat à durée indéterminée (CDI), ne perçoivent pas l'ISSR. Il s'agit d'une **limite forte à l'attractivité de la mission de remplacement**, dans un contexte global de difficultés de recrutement pour la profession d'enseignants.

¹ Le ministère n'ayant pas donné d'informations quant à la rémunération moyenne perçue par un enseignant remplaçant, il n'est pas possible d'aller plus loin dans l'analyse.

Le décret précité précise par ailleurs que sont exclus du bénéfice de l'indemnité les personnels affectés au remplacement continu du même fonctionnaire toute l'année.

Enfin, le versement de l'ISSR intervient très souvent avec **retard**, pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, ce qui est source d'incertitude pour les personnels concernés.

2. Le Pacte enseignant, une revalorisation significative du remplacement de courte durée

Pour le remplacement de courte durée (d'une durée inférieure à 15 jours) dans le second degré, deux dispositifs peuvent être mobilisés par les chefs d'établissements :

- le **Pacte enseignant**, conformément au décret¹ et à la note² de service du 20 juillet 2023, qui permet de rémunérer un enseignant pour un nombre d'heures de remplacement de courte durée, et qui peut être mobilisé par tranches de 18 heures en 2023-2024, pour un montant de **69 euros bruts par heure** ;

- les **heures supplémentaires effectives**, heures ponctuelles réalisées pour remplacer par exemple un collègue absent, et qui sont rémunérées³ à hauteur de **42 euros bruts par heure** pour les professeurs certifiés et de **60 euros pour les professeurs agrégés**. En moyenne, les enseignants ont perçu en 2022-2023 1 130 euros au titre des HSE.

La rémunération associée au remplacement de courte durée dans le cadre du Pacte enseignant est donc significativement plus élevée que lorsqu'il s'agit d'une HSE, sauf pour un professeur agrégé. Le Pacte enseignant permet ainsi de revaloriser significativement la mission de remplacement de courte durée, à hauteur de 61 % pour un enseignant certifié.

¹Décret n° 2023-627 du 19 juillet 2023 portant création d'une part fonctionnelle au sein de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves.

² Note de service du 20 juillet 2023 portant création de la Part fonctionnelle de l'ISOE et de l'ISAE au sein des écoles, collèges, lycées d'enseignement général et technologique et lycées professionnels.

³ Une HSE est rémunérée à hauteur de 1/36^{ème} d'une heure supplémentaire annualisée, elle-même fixée selon le grade et le corps.

III. UNE NÉCESSITÉ : DIMINUER LE NOMBRE D'HEURES D'ENSEIGNEMENT NON REMPLACÉES

A. LIMITER LES ABSENCES DES ENSEIGNANTS

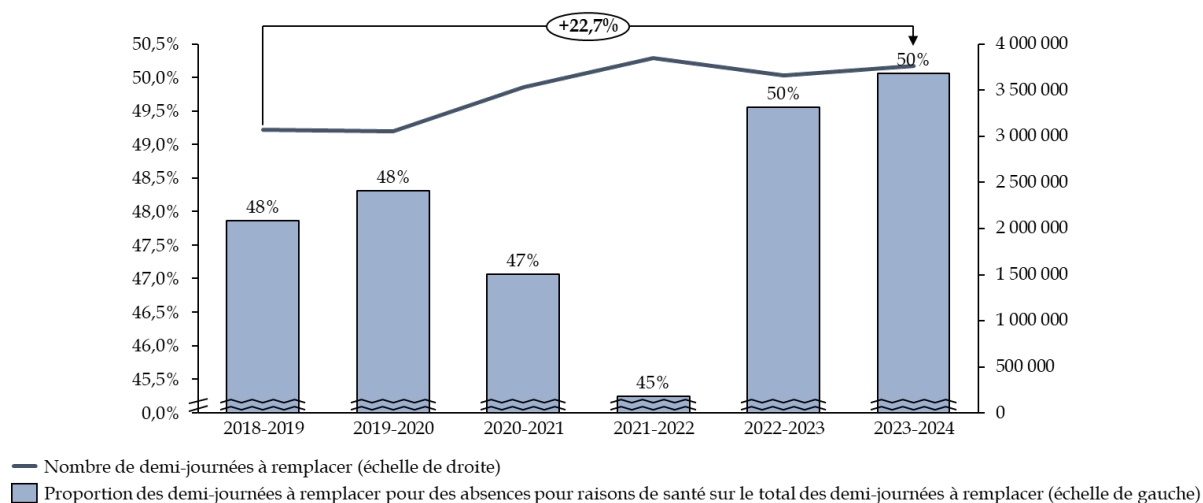
1. Une amélioration des conditions de travail indispensable pour limiter les absences des enseignants pour cause de maladie

L'amélioration de l'efficacité du remplacement des enseignants nécessite dans un premier lieu de **limiter le nombre d'absences des enseignants**, afin de diminuer le besoin de remplacement.

Les absences des enseignants sont liées dans une très large mesure à des raisons de santé dans le premier et le second degrés, à savoir à des congés de maladie ordinaire, des congés pour accident du travail ou maladie professionnelle, des congés de longue maladie et de longue durée, des congés maternité et des congés paternité et adoption. Ainsi, dans le premier degré, le nombre de demi-journées d'absence pour des raisons de santé a augmenté de 22,7 % entre 2018-2019 et 2023-2024. Elles représentent la moitié des absences.

Évolution du nombre et de la proportion de demi-journées d'absence dans le premier degré public pour des raisons de santé

(en pourcentage et en nombre de demi-journées)

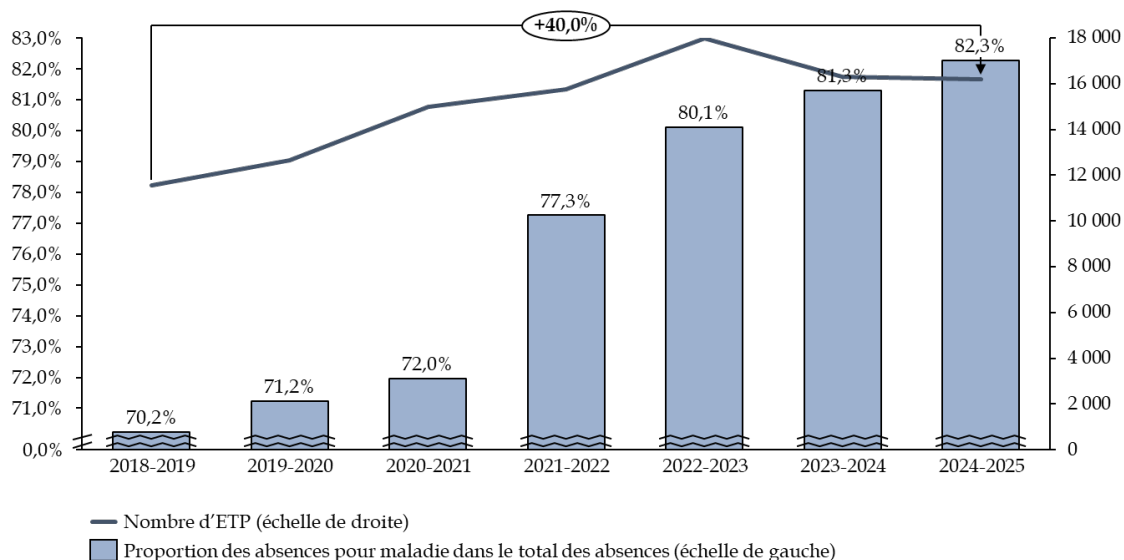


Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Dans le second degré, le nombre d'enseignants absents pour raisons de santé a significativement augmenté de près de 40 % entre 2018-2019 et 2024-2025. Près de 82 % des enseignants absents sont en congés pour raison de santé, contre 70,2 % en 2018-2019.

Évolution du nombre et de la proportion d'enseignants absents dans le second degré public pour des raisons de santé

(en pourcentage et en ETP)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Si la hausse des absences pour raisons de santé ces dernières années constitue un mouvement commun à l'ensemble de la société française, il existe des causes spécifiques à la mission d'enseignement. Cette dynamique témoigne très probablement de la dégradation des conditions de travail des enseignants. D'après l'enquête¹ « Baromètre du bien-être » conduite par la DEPP au printemps 2022, les enseignants du premier degré évaluent leur satisfaction au travail à 6,1 sur 10 et ceux du second degré à 5,9 sur 10, contre 7,2 sur 10 pour l'ensemble des Français en emploi.

Par exemple, le cas des élèves dits « hautement perturbateurs », dans le premier degré en particulier, qui sont souvent porteurs de troubles, identifiés ou non, est de plus en plus fréquemment mentionné par les enseignants. Ces élèves se révèlent très difficiles à gérer dans une classe pour un enseignant, qui ne dispose ni des outils ni de l'accompagnement adéquats pour gérer la situation. Il s'agit de l'un des révélateurs des difficultés rencontrées par les personnels de l'éducation nationale exerçant en établissement scolaire.

La dégradation des conditions de travail des enseignants constitue un sujet dépassant le cadre du présent rapport et recouvrant de multiples dimensions, en particulier salariales. **Le rapporteur spécial souligne toutefois que la diminution des absences des enseignants, très coûteuses pour le ministère de l'éducation nationale, implique d'améliorer significativement**

¹ Note d'information n° 22.31, Premiers résultats du Baromètre du bien-être au travail des personnels de l'éducation nationale exerçant en établissement scolaire, octobre 2022, DEPP.

leurs conditions de travail et de revaloriser leurs missions, à la fois financièrement et même socialement. Lutter contre « l'absentéisme » des enseignants passe par une prise en compte des difficultés réelles et croissantes rencontrées par ces personnels dans l'exercice de leurs missions.

Une réflexion pourrait par ailleurs être amorcée pour ouvrir la possibilité pour les enseignants en arrêt, qui le souhaiteraient et en auraient les capacités physiques et matérielles, de dispenser des cours à distance. L'exemple de l'enseignant avec une jambe cassée mais souhaitant assurer ses heures de cours à distance, rencontré par le rapporteur spécial en déplacement, est parlant. Une telle possibilité n'est actuellement pas prévue par le cadre légal, mais pourrait être envisagée, en tout cas dans le second degré.

2. Le temps partiel thérapeutique, rémunéré à taux plein, fragilise le système de remplacement des enseignants

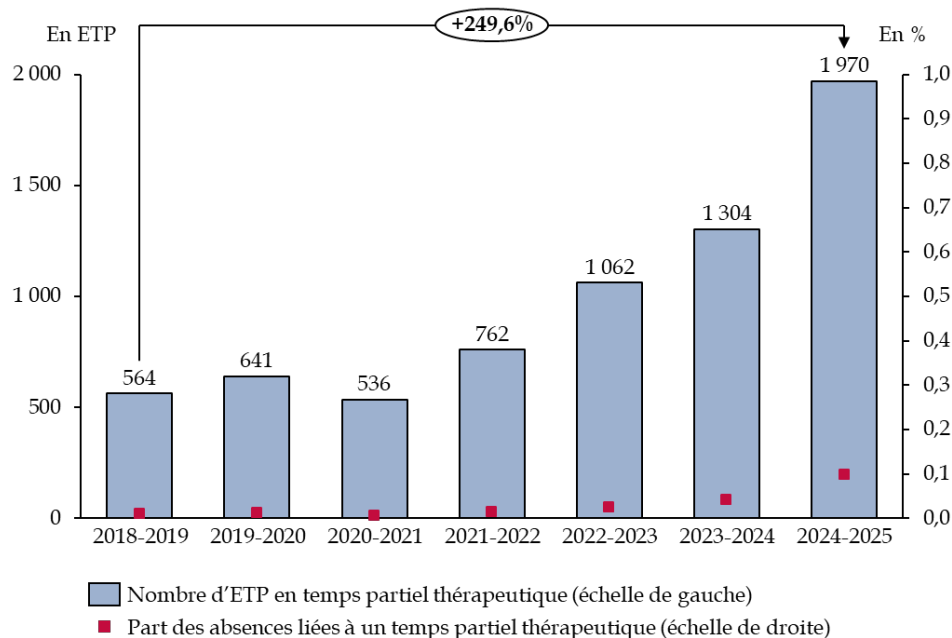
La hausse des absences des enseignants est également liée, en tout cas dans le second degré, à **l'essor du temps partiel thérapeutique**. En effet, conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 25 novembre 2020¹, codifié aux articles L. 823-1 à L. 823-6 du code général de la fonction publique, « *durant l'accomplissement de son service à temps partiel pour raison thérapeutique le fonctionnaire perçoit l'intégralité de son traitement, du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence* ». L'objectif de cette réforme était de favoriser le retour à l'emploi des fonctionnaires, en leur permettant de percevoir l'intégralité de leur traitement tout en exerçant leurs fonctions à temps partiel.

Toutefois, ce changement de réglementation a entraîné une **hausse sensible du nombre de temps partiels thérapeutiques parmi les enseignants**, alors qu'aucune baisse du nombre de congés de maladie ordinaire n'a été constatée. Ainsi, entre les années scolaires 2018-2019 et 2024-2025, le nombre d'enseignants absents pour des raisons de temps partiel thérapeutique a été multiplié par 2,5 dans le second degré public. Près de 10 % des absences de longue durée des enseignants dans le second degré sont liées au temps partiel thérapeutique, alors qu'elles représentaient seulement 3,4 % des absences en 2018-2019, soulignant l'effet d'aubaine entraîné par le changement de réglementation en 2020.

¹ Ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique.

Nombre d'absences et part des absences liées à un temps partiel thérapeutique dans le second degré entre 2018 et 2025

(en ETP et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Une telle réglementation a en réalité été conçue pour des personnels exerçant leurs missions dans des bureaux. En effet, dans ce cas, si un agent est présent 70 % du temps plein réglementaire, il est envisageable pour ses collègues de prendre en charge partiellement le travail restant. Toutefois, une telle possibilité n'existe pas dans le cas des enseignants, du premier degré notamment : ce sont des heures de cours en moins qui ne sont pas assurées et qui doivent être remplacées par un enseignant remplaçant. En l'absence de nouveaux moyens de remplacement, les temps partiels thérapeutiques constituent une contrainte forte sur le terrain, remonté à tous les niveaux et par des acteurs nationaux comme locaux lors des auditions conduites par le rapporteur spécial.

En conséquence, **un alignement des règles de rémunération des temps partiels thérapeutiques avec celles s'appliquant aux congés de maladie ordinaire pourrait être souhaitable**. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 189 de la loi de finances initiale pour 2025¹, les congés de maladie ordinaire sont rémunérés les trois premiers mois à 90 % du traitement, et non à 100 %. **Une rémunération des temps partiels thérapeutiques à 90 % du traitement du fonctionnaire** se justifierait et permettrait de desserrer les contraintes liées au remplacement. Une telle réforme nécessiterait une modification de l'article L. 823-4 du code général de la fonction publique, par

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

voie législative. Elle s'appliquerait à l'ensemble des fonctionnaires de la fonction publique d'État.

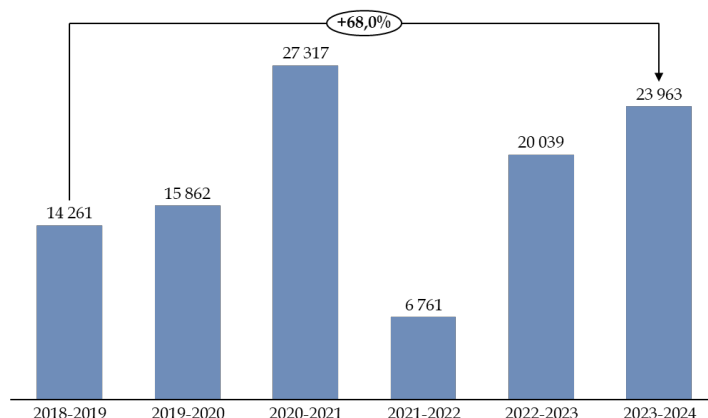
3. Des absences liées à la formation des enseignants à mieux anticiper

La formation continue des personnels enseignants est **indispensable** pour leur permettre de continuer à perfectionner leur pratique professionnelle, comme souligné par un rapport¹ d'information du précédent rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire », M. Gérard Longuet.

La formation continue entraîne toutefois un nombre important d'heures d'absence, généralement de courte durée, dans le premier comme dans le second degré.

Évolution du nombre de demi-journées d'absence liées à la formation dans le premier degré entre 2018 et 2024

(en nombre de demi-journées)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

Dans le premier degré, ce sont ainsi 23 963 demi-journées d'absence liées à la formation qui sont comptabilisées en 2023-2024, représentant **0,3 % des absences**. Le nombre d'absences liées à la formation a augmenté de 68 % entre 2018-2019 et 2023-2024. Elles représentent une proportion importante des absences dans les académies de Montpellier (4,6 % des absences) et de Rennes (2,5 % des absences).

Au total, dans le **second degré**, près de **2,12 millions d'heures** d'absence de courte durée pour des raisons de formation, de concours ou de validation des acquis de l'expérience, ont été recensées en 2023-2024,

¹ Rapport d'information au nom de la commission des finances du Sénat n° 869 (2022-2023), Réveiller la formation continue des enseignants, M. Gérard Longuet, 11 juillet 2023.

représentant **10,3 % des heures d'absence de courte durée**. Seules 13,5 % de ces heures ont pu être remplacées, ce qui signifie que près d'1,8 million d'heures d'absence de courte durée n'ont pu être assurées auprès des élèves du second degré en raison de la formation, des concours ou des validations d'acquis de l'expérience, ce qui est conséquent. En particulier, dans les départements franciliens de Paris, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que dans les départements ruraux de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et de la Haute-Vienne, le taux de remplacement des heures d'absence de courte durée pour des raisons de formation a été inférieur à 10 %.

En mars 2025, 1,1 million d'heures d'absence pour des raisons de formation¹ avaient été comptabilisées, dont 16,2 % ont été remplacées, témoignant des prémisses d'une amélioration potentielle du remplacement des heures liées à la formation. Aucune donnée plus ancienne concernant les heures d'absence liées à la formation dans le second degré ne sont disponibles, le ministère n'ayant centralisé de données concernant les absences de courte durée qu'à compter de la rentrée 2023.

Les difficultés liées au remplacement des heures d'absence liées à la formation continue sont donc particulièrement sensibles dans le second degré. **Des efforts récents ont été accomplis par le ministère de l'éducation nationale pour limiter les absences liées à la formation des enseignants**, avec un objectif de positionner 100 % des formations et des réunions hors du temps devant élèves à la rentrée 2024, objectif non encore accompli. Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre à cette fin :

- l'utilisation prioritaire des mercredis et une offre de formation en fin d'après-midi ;
- la territorialisation des formations, pour limiter les temps de trajet des enseignants ;
- l'hybridation des formations, avec un recours à la formation à distance, grâce aux plateformes Magistère, Canotech, e-Inspe et Mentor. Ces formations sont disponibles de façon asynchrone, pour s'adapter au rythme de formation de chaque professeur ;
- l'anticipation et l'amélioration de la communication sur l'offre de formation pour prévoir une organisation adaptée de l'emploi du temps du professeur ;
- les formations hors temps scolaire intervenant pendant les petites vacances seront également renforcées.

Ainsi, dans le premier degré, le volume des heures de formation réalisées hors du temps devant élèves a augmenté de 3 768 heures supplémentaires en 2023-2024 par rapport à 2022-2023, selon la direction

¹ À noter, toutefois, qu'en 2024-2025 le ministère est capable d'isoler les heures d'absence liées à des motifs seuls de formation des absences pour des raisons de concours et de validation des acquis de l'expérience, ce qui n'était pas le cas en 2023-2024.

générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Dans le second degré, près de 0,6 % d'heures de formation en plus sont assurées hors du temps prévu devant élèves.

Des difficultés persistent toutefois.

En effet, l'organisation des formations en soirée, le mercredi après-midi et surtout pendant les vacances scolaires repose sur la **disponibilité des intervenants**, souvent soumis à des contraintes personnelles. Les créneaux disponibles restent de plus limités, d'autant que la réforme des « groupes de besoins » à la rentrée 2024 a encore complexifié les emplois du temps.

Par ailleurs, le financement constitue un frein car **l'indemnisation des formations organisées sur le temps des congés représente un coût conséquent pour les académies**. Des budgets spécifiques doivent être prévus pour rémunérer les formateurs et compenser l'engagement des enseignants. Le décret du 6 septembre 2019¹ prévoit en effet une allocation de formation pour les personnels enseignants suivant des formations pendant les vacances scolaires, à hauteur de 20 euros par heure. Si cette rémunération complémentaire se justifie, elle limite les possibilités organisationnelles des académies.

Pour autant, l'organisation mise en place dans l'enseignement catholique, qui dispose de son propre centre de formation, le réseau FORMIRIS, peut être source d'inspiration. En effet, l'enseignement catholique organise dans le second degré des **journées « banalisées »** annoncées à l'avance, pour permettre la formation des enseignants et un temps d'échange entre les équipes pédagogiques. Au collège, il pourrait être envisagé de mettre en place de telles journées, à raison d'une ou deux par niveau et par an. Pendant ces journées, des contrôles pourraient être organisés par exemple, sous surveillance des assistants d'éducation (AED), ou des travaux prévus à l'avance grâce aux plateformes mis à disposition notamment par le CNED, comme le B.A.BA du climat. Ces journées ne seraient pas prévues le même jour pour tous les niveaux d'un collège ou d'un lycée, afin d'éviter une surcharge des AED. Les enseignants pourraient ainsi profiter de ce temps, compris dans leur service d'enseignement, pour participer à des formations, sans que leurs absences ne nuisent au temps scolaire dont bénéficient les élèves.

Recommandation : créer des « journées pédagogiques » banalisées dès le début de l'année destinées à la formation des enseignants (DGESCO, rectorats)
--

¹ Décret n° 2019-935 du 6 septembre 2019 portant création d'une allocation de formation aux personnels enseignants relevant de l'éducation nationale dans le cadre de formations suivies pendant les périodes de vacance des classes.

B. OPTIMISER L'ORGANISATION DU REMPLACEMENT

1. Utiliser la baisse démographique du nombre d'élèves pour augmenter le potentiel de remplacement

Limitier les absences évitables des enseignants ne constitue toutefois pas la seule solution pour éviter les heures de cours non assurées devant les élèves. **Une amélioration du système de remplacement des enseignants est également envisageable et souhaitable.**

En premier lieu, il est urgent de procéder à une **hausse du potentiel net de remplacement des enseignants**. En effet, la hausse globale des absences pour raisons de maladie dans la société ne pourra être enrayerée à court terme, et nécessite des changements structurels de long terme, en particulier en termes de conditions de travail dans le cas des enseignants. Les élèves français ont pour autant besoin de bénéficier de la totalité de la scolarité à laquelle ils ont droit à court terme.

Par ailleurs, il n'est pas viable d'envisager de répondre au sujet du remplacement uniquement en embauchant des contractuels pour des contrats courts, pour plusieurs raisons :

- d'une part, **le recrutement d'un contractuel allonge forcément les délais de remplacement**, puisque l'inspecteur d'académie doit procéder à une évaluation, parfaitement justifiée, de la qualité de chaque candidature ;

- d'autre part, il serait souhaitable de disposer d'une marge d'enseignants remplaçants disponibles dans chaque académie ou département dans le cas du premier degré afin de limiter les inconvénients liés aux **absences perlées** des enseignants. En effet, un congé pour maladie ordinaire est régulièrement prolongé par le médecin, lorsqu'il constate à l'issue de la période le besoin d'un repos supplémentaire pour l'enseignant. Or dans ce cas, le remplaçant qui avait été affecté a souvent été repositionné ailleurs, la DSDEN ou le rectorat ne disposant pas d'effectifs en nombre suffisant pour se permettre de prévoir un délai avant de réaffecter l'enseignant en question. Pour autant, une telle situation suscite souvent l'agacement des parents d'élèves, qui regrettent que des enseignants remplaçants différents se succèdent pour pallier une même absence.

Un potentiel net d'enseignants remplaçants plus important pourrait permettre de répondre à ces difficultés, pour éviter de repositionner immédiatement un enseignant remplaçant dans le cas d'un congé de maladie ordinaire.

Or la baisse démographique, qui entrainera une diminution du nombre d'enseignants nécessaires en affectation dans une classe à l'année, constitue une première solution aux difficultés liées au remplacement. **D'après la DEPP, entre 2023 et 2028, les effectifs d'élèves du premier degré diminueront de 5,6 %, représentant 352 206 élèves en moins, soit une chute**

du nombre d'élèves en cinq ans équivalente à celle qui s'est produite en 12 ans précédemment. Le second degré devrait perdre **près de 130 000 élèves entre 2023 et 2028 selon les projections, représentant une diminution de 2,3 % du nombre d'élèves.**

Il serait ainsi souhaitable de repositionner une partie des enseignants dans des effectifs de remplacement, plutôt que de les affecter à des classes devenues moins nécessaires. Le taux d'efficacité du remplacement pourrait être significativement amélioré.

Il n'est toutefois pas pertinent de réaffecter la totalité des enseignants dont les affectations à l'année seraient supprimées à des missions de remplacement, surtout dans un contexte budgétaire contraint pour les finances publiques. Seule une partie des enseignants concernés par la baisse démographique seraient réaffectés à des missions de remplacement.

Recommandation : redéployer partiellement les effectifs issus de la baisse démographique des élèves pour augmenter le vivier d'enseignants remplaçants (*direction générale de l'enseignement scolaire – DGESCO*)

Par ailleurs, la proposition de loi¹ déposée par ma collègue sénatrice Else Joseph, proposant la création d'une réserve opérationnelle d'enseignants à la retraite pour intervenir en cas de remplacement, constitue une initiative intéressante, qui pourrait permettre de répondre à certaines problématiques de remplacement.

2. Poursuivre l'amélioration du pilotage du remplacement, après les efforts réalisés sur le remplacement de courte durée

Par ailleurs, l'organisation même du remplacement pourrait être optimisée, afin d'utiliser de manière plus efficiente les ressources dédiées au remplacement et d'améliorer le taux de rendement, encore inférieur à 75 % dans le premier degré.

a) Centraliser la gestion du remplacement au niveau du département dans le premier degré

Dans le premier degré, les enseignants remplaçants sont affectés à des **zones de remplacement** laissées à la main des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN). La DGESCO et la direction de l'encadrement sont toutefois consultées dans la définition des zones pour

¹ Proposition de loi n° 633 (2023-2024) de Mme Else JOSEPH et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 28 mai 2024.

garantir la cohérence des ratios d'enseignants par inspecteur de l'éducation nationale dans l'ensemble des circonscriptions.

Certaines zones de remplacement peuvent comprendre tout le département ; la plupart sont toutefois centrées sur des circonscriptions infra-départementales. Dans la majorité des départements, des **secrétaires de circonscription** sont chargés de l'organisation quotidienne du remplacement, affectant parfois le matin même des enseignants remplaçants dans les classes avec des besoins.

En cas de difficultés de remplacement dans une zone, l'autorité départementale peut faire appel aux **personnels de remplacement d'une autre zone**.

Toutefois, la gestion décentralisée du remplacement par les secrétaires de circonscriptions au sein d'un département peut être source d'inefficience. L'exemple de la Côte d'Or est à cet égard pertinent : **la gestion du remplacement du premier degré a été centralisée au niveau du département**. Une telle organisation permet de mobiliser plus rapidement et plus facilement les enseignants sur les écoles limitrophes des différentes zones de remplacement du département. Un outil de suivi des absences non remplacées a également été créé au niveau départemental, pour permettre aux enseignants de signaler leurs absences le plus rapidement possible, à l'aide d'un lien internet et d'un QR code. Les secrétaires de circonscription sont chargés de suivre plus finement les enseignants remplaçants et d'assurer les fonctions de ressources humaines, tandis que le département s'occupe de gérer les absences. Une telle organisation paraît très efficiente et gagnerait à être mise en œuvre dans tous les départements, comme le recommande d'ailleurs la direction générale des ressources humaines du ministère.

Par ailleurs, une **fusion des zones de remplacement à l'échelle du département serait également pertinente**, en particulier au niveau des départements très urbains avec une offre de transport public développée. Les outils informatiques peuvent permettre de prendre en compte les distances à parcourir par les enseignants remplaçants pour optimiser leur affectation dans une école.

Enfin, certaines brigades de remplacement sont actuellement affectées spécifiquement à une mission ,soit de prise en charge des élèves en situation de handicap, soit de remplacement dans les établissements de l'éducation prioritaire, cette dernière mission étant l'objet d'une prime spécifique. Toutefois, une telle organisation est source d'inefficience, puisqu'elle implique que des enseignants remplaçants pourraient refuser d'être mobilisés dans des classes, au motif qu'ils appartiennent à une brigade dédiée à un type de remplacement spécifique. **Le mouvement de fusion des brigades de remplacement en une seule brigade départementale doit être poursuivi et généralisé à l'ensemble du territoire.**

Enfin, au vu des spécificités de la mission de remplacement, il serait pertinent d'affecter dans chaque département des **conseillers pédagogiques** à cette mission, afin qu'ils constituent un référent spécifique pour les enseignants concernés.

Recommandation : centraliser au niveau du département la gestion du remplacement des enseignants du premier degré, en fusionnant les brigades d'enseignants remplaçants au niveau départemental et en affectant des conseillers pédagogiques spécifiquement à la mission de remplacement (*DSDEN*)

Par ailleurs, les acteurs indiquent pour la plupart bénéficier d'outils informatiques obsolètes, notamment l'outil ARIA, qui gagneraient à être améliorés pour optimiser les affectations et mieux anticiper les besoins dans les départements. Le ministère a toutefois indiqué développer une solution numérique d'appui au remplacement dénommée ANDJARO, qui devrait permettre notamment de notifier plus rapidement aux enseignants remplaçants leur affectation par courriel et par texto, alors qu'actuellement les secrétaires de circonscription ou les gestionnaires départementaux sont souvent obligés de téléphoner.

Il serait souhaitable et pertinent de déployer au plus vite une telle application, afin que les outils informatiques ne soient pas source d'inefficience dans la gestion du remplacement. Ceux-ci pourraient par ailleurs encore être perfectionnés, afin de constituer des **véritables aides à la décision des gestionnaires du remplacement** pour prioriser les remplacements à effectuer, en fonction de la durée de l'absence ou encore de l'isolement de l'école concernée. Un signalement davantage optimisé des absences par les enseignants pourrait être développé, comme en Côte d'Or, afin d'éviter la gestion par appels qui gêne les gestionnaires dans leur mission le matin.

b) Dans le second degré, mobiliser les outils informatiques et développer le remplacement de courte durée

Dans le second degré, le **remplacement de longue durée** est piloté par le rectorat. Les taux d'efficacité du remplacement (94,8 %) et de rendement (92 %) sont relativement élevés. À noter, toutefois, qu'une absence de longue durée prolongée dans le second degré a des conséquences notables en termes d'apprentissage scolaire, en particulier dans certaines classes « charnières », comme la troisième, la première ou la terminale. Une amélioration de la gestion du remplacement de longue durée est donc souhaitable.

En particulier, un déploiement d'outils informatiques plus adaptés est possible dans les rectorats. L'académie de Lyon a mis en œuvre une application, appelée « OPTIMA REM », qui permet de suivre précisément les

indicateurs de remplacement au niveau de chaque établissement et de chaque discipline, ainsi que la durée de non remplacement. Elle constitue une véritable **aide à la décision des gestionnaires de remplacement**, en priorisant les besoins de remplacement et en proposant l'affectation d'enseignants remplaçants selon des critères de disponibilité d'emploi du temps, et même de distance géographique à parcourir. Cet outil a été déployé notamment dans l'académie de Clermont-Ferrand, et pourrait être prochainement mis en œuvre dans les académies de la région Grand-Est. Une telle initiative, venue du terrain et adaptée aux besoins locaux, est à saluer. Sa généralisation à l'ensemble du territoire pourrait être pertinente. **Plus globalement, le perfectionnement des outils informatiques est source d'efficience dans la gestion du remplacement de longue durée.**

Par ailleurs, le développement de tels outils pourrait permettre de mieux anticiper certains besoins, en particulier concernant les absences prévisibles. Ainsi, par exemple, les congés de maternité sont très souvent précédés de congés pour grossesse pathologique. De même, la saisonnalité des remplacements pourrait être prise en compte : en particulier, les absences sont nombreuses notamment en décembre-janvier, pour cause de maladie, ce qui pourrait être mieux anticipé. **Une telle initiative nécessite toutefois de renforcer les viviers de remplaçants.**

Au-delà du remplacement de longue durée, dans le second degré, le **remplacement de courte durée** constitue un sujet majeur dont le Gouvernement s'est particulièrement emparé depuis la rentrée 2023, dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte enseignant. Un **système d'information spécifique** a notamment été mis en œuvre, afin de recueillir des données sur les heures d'absence de courte durée et sur leur taux de remplacement. Il a été déployé dans le public depuis la rentrée 2023 et dans le privé à la rentrée 2024.

Par ailleurs, en application du décret du 8 août 2023¹ relatif au remplacement de courte durée dans les établissements du second degré, un **plan annuel de mise en œuvre du remplacement de courte durée** est rédigé et piloté par chaque chef d'établissement, en concertation avec les équipes pédagogiques. L'objectif de ce plan est de disposer d'une organisation pour assurer effectivement les heures prévues par l'emploi du temps des élèves en cas d'absence des enseignants. Ce document opérationnel définit une stratégie collective et des actions concrètes à appliquer pour couvrir les absences de courte durée par le recours prioritaire aux personnels enseignants et, à défaut, aux personnels d'éducation pour l'encadrement des élèves lors de séquences pédagogiques organisées au moyen d'outils numériques. Ce plan est présenté au conseil d'administration de l'établissement et transmis au recteur d'académie, qui s'assure de sa conformité. Un **référént** chargé du pilotage et

¹ Décret n° 2023-732 du 8 août 2023 relatif au remplacement de courte durée dans les établissements d'enseignement du second degré.

du suivi du remplacement de courte durée est par ailleurs mobilisé dans chaque académie depuis la rentrée scolaire 2023.

Un tel plan présente l'avantage de **mobiliser les équipes pédagogiques** autour de la nécessité de la mise en œuvre d'une stratégie de remplacement de courte durée. Par ailleurs, il peut permettre de fixer des objectifs chiffrés et propres à chaque établissement de remplacement de courte durée. Il met également l'accent sur le **rôle essentiel d'impulsion** du chef d'établissement, qui est en mesure de véritablement instaurer une dynamique propice au remplacement dans son établissement.

Le pilotage du remplacement de courte durée pourrait toutefois être encore optimisé si une **gestion en « réseau » entre établissements du second degré** était mise en œuvre, en particulier dans les zones urbaines. En effet, dans le cas où des collèges et des lycées sont proches géographiquement, il est dommage de ne pas pouvoir mobiliser un enseignant d'un autre établissement pour du remplacement de courte durée, s'il est disponible. Les possibilités de remplacement par un enseignant de la même matière que le professeur absent en seraient augmentées. Des dispositifs de transfert de crédits de remplacement de courte durée entre établissements pour permettre de tels arrangements sont envisageables. Des possibilités de percevoir une rémunération supplémentaire seraient ainsi ouvertes aux enseignants.

Recommandation : mettre en œuvre une logique de bassin entre établissements pour mutualiser les ressources humaines dédiées au remplacement de courte durée (<i>rectorats</i>)
--

Par ailleurs, pour renforcer les possibilités de remplacement de courte durée, dans un contexte budgétaire contraint, il pourrait être envisagé **d'augmenter le service obligatoire des enseignants d'une heure supplémentaire par mois**, qui serait dédiée au remplacement de courte durée. Une telle obligation existe déjà dans le cadre des heures supplémentaires annualisées, conformément au décret du 11 avril 2019¹ modifiant l'article 4 du décret du 20 août 2014, qui prévoit que « *dans l'intérêt du service, les enseignants (...) peuvent être tenus d'effectuer, sauf empêchement pour raison de service, deux heures supplémentaires hebdomadaires en sus de leur maximum de service* ». Assurer une heure supplémentaire par mois pour le remplacement de courte durée, sauf dans le cas où remplir une telle obligation est impossible, constituerait une solution pour augmenter les possibilités de remplacement dans les établissements.

¹ Décret n° 2019-309 du 11 avril 2019 portant création d'une seconde heure supplémentaire hebdomadaire non refusable par les enseignants du second degré.

Recommandation : intégrer dans le service des enseignants du second degré une heure par mois dédiée au remplacement de courte durée (*DGRH, DGESCO*)

c) Des objectifs ambitieux à fixer à l'ensemble des acteurs de l'éducation nationale

Le pilotage de la politique de remplacement est opéré au niveau national par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère. La politique de formation initiale et continue des enseignants relève toutefois de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

Le remplacement des enseignants fait partie des **politiques prioritaires du Gouvernement** depuis 2018, suivies par le baromètre des résultats de l'action publique disponible en ligne. La DGRH a ainsi fixé quatre axes d'action prioritaires : la réduction des absences, l'optimisation du potentiel de remplacement disponible, l'élargissement du remplacement et le pilotage du remplacement.

La DGRH a instauré une gouvernance à tous les niveaux à partir de septembre 2023. Des objectifs ambitieux ont été fixés aux académies et aux départements. Des feuilles de route ont été élaborées dans chaque académie, qui doivent les décliner dans les départements. Des référents sur le remplacement dans le premier degré ont ainsi été créés dans chaque département. Un plan sur le remplacement de courte durée a été mis en œuvre dans les établissements du second degré.

L'objectif est en effet **d'intégrer l'ensemble des acteurs du réseau** de l'éducation nationale à la dynamique de mise en œuvre du remplacement des enseignants, pour leur permettre de mettre en œuvre les mesures nécessaires. Un portage local de la problématique est indispensable. Par exemple, un chef d'établissement du second degré peut impulser une dynamique positive dans son établissement en incitant au remplacement de courte durée et en l'organisant de manière optimale pour les enseignants. Un directeur d'école peut faciliter fortement le remplacement dans le premier degré, en mettant à disposition des outils et des informations de façon systématique pour les remplaçants, voire quand c'est possible en l'accueillant dans l'établissement.

Une telle dynamique doit être poursuivie et encouragée, afin d'intégrer l'ensemble des acteurs dans la politique du remplacement. À cette fin, **fixer des objectifs individualisés d'efficacité du remplacement et de diminution des absences non remplacées** aux recteurs, aux DASEN et même aux chefs d'établissement du second degré et aux directeurs d'école du premier degré, permettrait de renforcer l'implication de l'ensemble du réseau de l'éducation nationale.

Recommandation : fixer des objectifs individualisés de remplacement aux recteurs, aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école (*direction générale des ressources humaines - DGRH, rectorats, directions des services départementaux de l'éducation nationale - DSDEN*)

La DGRH, en lien avec la DGESCO, doit poursuivre sa démarche pour outiller les acteurs locaux sur les aspects organisationnels du remplacement, comme elle l'a fait dans le cadre du guide sur le remplacement de courte durée, fourni aux chefs d'établissement en septembre 2024. Ce guide contient des indications relatives à l'organisation et au suivi du remplacement, ainsi que des consignes pédagogiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une **véritable continuité pédagogique** constitue un objectif important, dont la mise en œuvre doit se poursuivre, en application du décret du 9 août 2023¹, notamment pour améliorer et systématiser les transferts d'information entre enseignants en cas d'absence remplacée.

3. Mieux utiliser les outils numériques pour le remplacement

L'optimisation de l'organisation du remplacement implique également une **utilisation rationalisée des outils informatiques**, déjà massivement déployés pendant la crise sanitaire. Il ne serait pas souhaitable de remplacer un enseignant par des cours à distance ou même par des modules d'exercice sur une période très longue. Par ailleurs, de telles possibilités de remplacement ne semblent pas pertinentes dans le premier degré. Toutefois, l'usage des outils numériques peut permettre de pallier des absences de courte durée dans le second degré.

Des modules ont ainsi été développés, en particulier par le **Centre national d'enseignement à distance (CNED)**, pour permettre des apprentissages en autonomie par les élèves, surveillés par un assistant d'éducation (AED). Le guide du remplacement de courte durée, à l'usage du chef d'établissement, publié par la DGRH et la DGESCO en septembre 2024, permet d'accompagner cette démarche. Il mentionne en particulier le dispositif de certification numérique « PIX », ainsi que les applications « Program'cours » et B.A.-BA du climat et de la biodiversité développées par le CNED.

¹ Décret n° 2023-738 du 9 août 2023 portant diverses dispositions relatives à l'organisation de la continuité pédagogique au sein des établissements publics locaux d'enseignement et des établissements d'enseignement privé sous contrat relevant du ministère chargé de l'éducation nationale.

En particulier, « Program' cours » est une plateforme permettant aux élèves du collège de suivre des apprentissages en mathématiques, en français et en histoire-géographie, sur un ordinateur individuel. Elle est organisée en « briques » d'une heure chacune, justement pour répondre aux besoins en cas d'absence d'un enseignant. La plateforme a été généralisée à l'ensemble des académies à la rentrée 2023 et a permis d'assurer 10 000 heures de cours.

Par ailleurs, des expérimentations ont été conduites, en particulier dans l'académie de Nancy-Metz, pour mettre en œuvre des « TZR numériques », qui enseigneraient à distance à plusieurs classes en même temps. Si un tel dispositif ne peut représenter qu'une solution ponctuelle, il pourrait constituer un outil intéressant pour le remplacement par exemple d'un petit nombre d'heures de cours d'option dans des établissements en zone rurale.

L'usage des outils numériques se heurte toutefois à la disponibilité des salles multimédias dans les établissements, ainsi qu'à la qualité des équipements informatiques. Or il s'agit de **coûts importants** à la charge des collectivités territoriales, dans un contexte budgétaire contraint. S'il serait souhaitable d'équiper avec des dispositifs informatiques de bonne qualité l'ensemble des établissements scolaires, il ne s'agit pas nécessairement d'un investissement prioritaire.

C. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT REMPLAÇANT

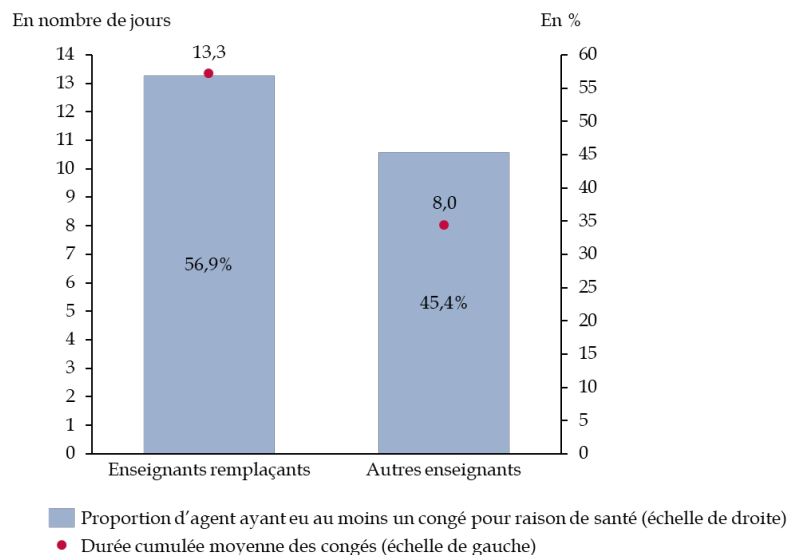
1. Une revalorisation indispensable du métier d'enseignant remplaçant

Afin de reconstituer des viviers d'enseignants remplaçants, **augmenter l'attractivité de ce métier est indispensable pour éviter les difficultés de recrutement**. La mission de remplacement est en effet associée à des conditions de travail difficiles.

La difficulté liée aux conditions de travail est visible dans la fréquence plus élevée des absences des enseignants remplaçants pour raisons de santé. Ainsi, en 2022-2023, **57 % des enseignants remplaçants avaient eu au moins un congé de maladie ordinaire ou un congé long dans l'année**, alors que c'était le cas de seulement 45,4 % des enseignants non affectés en zone de remplacement. De plus, la durée cumulée moyenne des congés de maladie des enseignants remplaçants est de 13,3 jours par enseignant, contre 8 jours par enseignant non remplaçant en moyenne. En particulier, dans le premier degré, 68,1 % des enseignants remplaçants ont eu au moins un jour de congé pour maladie, contre 56,8 % des enseignants affectés à un établissement. Dans le second degré, ce sont 47,2 % des enseignants remplaçants qui ont eu au moins un jour de congé, contre de 44 % de leurs collègues non remplaçants.

**Part d'enseignants affectés ou non en zone de remplacement
et ayant eu un congé de maladie et durée moyenne de ce congé en 2022-2023**

(en pourcentage et en nombre de jours)



Note : seuls les congés de maladie ordinaire et les congés longs sont comptabilisés ici.

Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

De plus, d'après l'enquête¹ Baromètre du bien-être conduite par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la prévision (DEPP) au printemps 2022, **la satisfaction moyenne au travail des enseignants remplaçants du premier degré est de 5,4 sur 10, contre 6,1 pour leurs collègues enseignants**. Dans le second degré, la satisfaction au travail est notée 5,3 sur 10 par les enseignants remplaçants, alors que leurs collègues enseignants du second degré l'évalue à 5,9 sur 10. De tels résultats témoignent de **l'insatisfaction globale liée aux conditions de travail** des enseignants remplaçants. Celles-ci sont évaluées à 3,7 sur 10, contre 4,9 en moyenne pour les personnels de l'éducation nationale.

Une amélioration des conditions de travail des enseignants remplaçants est donc indispensable dans ce contexte. Une revalorisation de la fonction d'enseignant remplaçant pourrait de plus permettre de recruter **d'avantage d'enseignants expérimentés et volontaires pour les missions spécifiques de remplacement**. Ainsi dans le second degré, seuls 2 % des professeurs agrégés et des chaires supérieures sont affectés à des missions de remplacement, alors que 3 % des professeurs certifiés sont des enseignants remplaçants. En particulier, au vu des difficultés spécifiques représentées par la mission de remplacement, il pourrait être opportun **d'attribuer aux enseignants concernés un « bonus » dans le barème utilisé par les académies**

¹ Note d'information n° 22.31, Premiers résultats du Baromètre du bien-être au travail des personnels de l'éducation nationale exerçant en établissement scolaire, octobre 2022, DEPP.

lors du traitement des demandes de mutation (« mouvement »). Une telle mesure, sans coût budgétaire, constituerait une reconnaissance des difficultés associées à la mission de remplacement et pourrait permettre de renforcer son attractivité.

Recommandation : accorder aux enseignants titulaires remplaçants du premier et du second degré une bonification du barème utilisé lors des demandes de mutation (*DGRH, rectorats*)

Les difficultés propres à la mission de remplacement sont diverses.

D'une part, une forte instabilité est associée au fait d'être affecté à une classe inconnue, parfois pour une seule journée dans le premier degré. Elle peut être jugée inconfortable par certains enseignants, d'autant que le remplacement peut être prévu le matin même. Cette imprévisibilité est toutefois parfois considérée comme stimulante par les enseignants concernés.

D'autres part, des difficultés pratiques sont associées à la mission de remplacement. La **distance à parcourir** pour les enseignants remplaçants est parfois très importante pour aller d'un établissement à un autre, alors qu'ils ne disposent pas nécessairement de véhicule personnel. Pour améliorer l'efficacité du remplacement dans les zones rurales, des dispositifs pourraient être envisagés pour prêter une voiture, *via* les collectivités par exemple. De même, pour un remplacement de longue durée, il pourrait être envisagé de trouver des **solutions de logement** dans les établissements, qui disposent parfois de logements vacants dans le second degré, ou même dans les collectivités. Des mesures peuvent ainsi être envisagées pour améliorer les conditions de travail des enseignants remplaçants.

2. Former véritablement au métier d'enseignant remplaçant

La mission de remplacement est source de difficultés spécifiques dans **l'exercice de la profession**. Ainsi, les enseignants remplaçants sont 22 %¹ à ne pas avoir le sentiment d'être respecté par les élèves, contre 7 % des enseignants du premier degré et 13 % des enseignants du second degré. En effet, l'arrivée dans une classe inconnue est source de difficultés pour l'enseignant qui doit imposer son autorité, y compris sur une période très courte. Leurs collègues enseignants affectés à l'année rencontrent ces difficultés moins longtemps, essentiellement au mois de septembre, le temps que leur autorité dans la classe soit instaurée.

¹ Note d'information n°22.31, *Premiers résultats du Baromètre du bien-être au travail des personnels de l'éducation nationale exerçant en établissement scolaire, octobre 2022, DEPP.*

Une formation sur les contraintes spécifiques au métier d'enseignant remplaçant est donc indispensable. Or aucun module spécifique n'est prévu dans la formation initiale comme dans la formation continue des enseignants concernant le remplacement dans le public. Pourtant, le centre de formation de l'enseignement catholique, l'association FORMIRIS, propose un module spécifique à cette fin. Il serait ainsi opportun de prévoir un **temps de formation ad hoc pour le remplacement**, surtout pour les contractuels acceptant comme première mission une affectation en établissement de courte durée en remplacement.

Le fait de proposer une préparation spécifique y compris en formation initiale pourrait de plus générer des envies et des vocations de remplacement, ses caractéristiques pouvant s'avérer attractives pour certains enseignants, en début ou même en milieu de carrière.

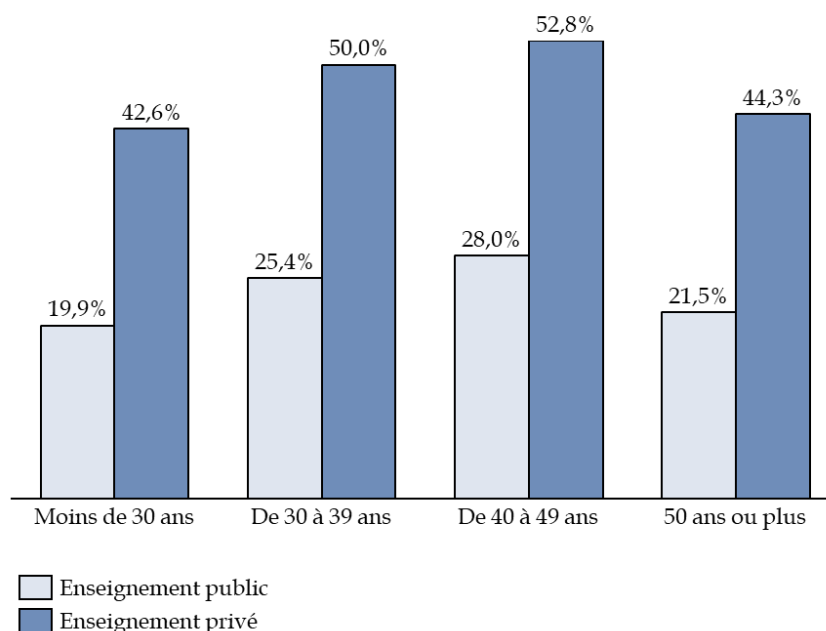
Recommandation : prévoir un temps dédié spécifique au métier d'enseignant remplaçant dans la formation initiale et continue (*DGESCO*)

3. Le Pacte enseignant, un outil utile pour favoriser le remplacement de courte durée

Le Pacte enseignant se révèle un outil utile et efficient pour favoriser le remplacement de courte durée. Ainsi, en moyenne, **24,2 % des enseignants du public et 47,8 % des enseignants du privé ont adhéré au pacte enseignant en 2023-2024**. L'adhésion au Pacte dépend également de l'âge des enseignants : 28 % des 40 à 49 ans ont adhéré au Pacte dans le privé, contre seulement 20 % des moins de 30 ans. Près de 17 % des enseignants ayant adhéré au Pacte enseignant ont accompli des missions de remplacement de courte durée. Au total, **sur les 7,9 millions d'heures d'enseignement permises par le Pacte, un tiers serait lié à des missions de remplacement de courte durée**.

**Part d'enseignants ayant adhéré au Pacte enseignant en 2023-2024,
selon l'âge et le réseau d'enseignement**

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

L'adhésion aux HSE reste toutefois élevée, puisque 66 % des enseignants du public y ont eu recours en 2022-2023, alors qu'ils étaient 65,4 % en 2022-2023.

Le Pacte est également source d'externalités positives conséquentes, notamment en termes d'amélioration du climat scolaire. Il permet de renforcer la cohésion entre les enseignants, qui sont de plus en plus confrontés aux mêmes classes.

Le Pacte pourrait servir à rémunérer davantage de missions en termes de remplacement de courte durée. En particulier, il est regrettable **qu'aucun dispositif ne soit dédié aux enseignants du premier degré**, alors qu'ils acceptent régulièrement d'accueillir des élèves supplémentaires dans leur classe pour pallier l'absence d'un collègue, dans l'attente de l'affectation d'un remplaçant. Il s'agit d'une mission coûteuse en termes d'effort, qu'il pourrait être juste de rémunérer *via* le Pacte enseignant. Il n'est pas envisagé d'augmenter l'enveloppe du Pacte enseignant, mais simplement d'utiliser une partie de son enveloppe pour rémunérer cette mission, lorsqu'elle est accomplie par des enseignants du premier degré.

Par ailleurs, la DGRH mettra en œuvre, à la rentrée 2025, un nouvel indicateur pour évaluer le nombre d'élèves accueillis et la fréquence de la répartition des élèves entre les classes de premier degré. Une telle statistique

sera très pertinente et utile pour évaluer l'ampleur des efforts consentis par les enseignants du premier degré.

Recommandation : utiliser le Pacte enseignant, sans augmenter son montant, pour rémunérer les enseignants du premier degré accueillant des élèves supplémentaires dans leur classe en cas d'absence d'un collègue (*DGRH, DGESCO*)

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 11 juin 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial, sur le remplacement des enseignants.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons maintenant entendre une communication de M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire », sur le remplacement des enseignants.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. –Le sujet du remplacement des personnels enseignants est une question sur laquelle je suis très régulièrement interpellé, comme vous certainement, chers collègues. Il s'agit d'une source d'inquiétude importante pour les familles, qui considèrent à raison que le droit à bénéficier d'une éducation complète à l'école est essentiel pour leurs enfants. Cette problématique représente par ailleurs un coût élevé pour le ministère de l'éducation nationale, autant de raisons pour lesquelles j'ai souhaité conduire un contrôle budgétaire sur ce sujet.

Le premier constat que je dresse est le suivant : les absences des enseignants sont en hausse ces dernières années. Le nombre de demi-journées d'absence a augmenté de 17,4 % dans le premier degré. Dans le second degré, une distinction est opérée entre les absences d'une durée supérieure à 15 jours, et les autres absences, dites de courte durée. La hausse du nombre de journées d'absence de longue durée est de 16 %. En plus, près de 12 millions d'heures d'absence de courte durée dans le second degré ont été comptabilisées entre 2023 et 2024.

Les absences des enseignants sont largement expliquées par des raisons de santé : 41,5 % des absences du premier degré et 61,2 % des absences du second degré sont dues à des congés de maladie ordinaire. Les congés de maternité représentent 9,4 % des absences dans le premier degré et 7,5 % des absences dans le second degré.

Une telle évolution est très frappante et appelle à des investigations. Plusieurs facteurs peuvent ainsi expliquer l'augmentation du nombre d'absences des enseignants.

D'une part, elle s'inscrit dans un contexte global d'augmentation des absences des salariés et des fonctionnaires. Les enseignants sont globalement moins absents que les autres salariés. En effet, le taux moyen d'absence pour raison de santé des autres salariés de la fonction publique s'élève en 2023 à 5,3 % contre 4,2 % pour les enseignants. De même, le taux moyen d'absence des enseignants est moins élevé de 13 % que celui des salariés du secteur privé. Pour autant, le nombre d'absences pour raison de santé a augmenté de 39 % dans le public et de 25 % dans le privé depuis 2018. Cette augmentation globale des absences pour raisons de santé des travailleurs

français est difficile à expliquer. Peut-être témoigne-t-elle à la fois de conditions de travail dégradées, d'une évolution des aspirations des salariés, ou encore d'un sentiment croissant de déclassement du travail.

Dans le cas plus spécifique des enseignants, il est en tout cas probable que leurs conditions de travail se soient dégradées ces dernières années. Le baromètre du bien-être au travail de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale témoigne d'une satisfaction au travail inférieure de près de 2 points chez les enseignants par rapport au reste de la population française. Dans le premier degré en particulier, la problématique des élèves hautement perturbateurs est extrêmement prégnante et témoigne de la difficulté des enseignants à gérer des élèves particuliers.

Quoi qu'il en soit, la hausse des absences des enseignants est source de difficultés croissantes en termes de remplacement.

Dans le premier degré, le remplacement des enseignants est géré par l'inspecteur d'académie au niveau départemental, qui peut affecter un remplaçant dès la première demi-journée d'absence. Chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) dispose de brigades de remplacement, qu'elle affecte à des zones de remplacement définies.

Dans le second degré, les absences d'une durée inférieure à 15 jours relèvent du chef d'établissement, qui utilise les heures supplémentaires d'enseignement et le Pacte enseignant pour rémunérer les enseignants acceptant de remplacer un collègue. Dans le cas des absences d'une durée supérieure à 15 jours, c'est le rectorat qui se charge de l'affectation d'un remplaçant, via un vivier d'enseignants remplaçants.

Le taux d'efficacité du remplacement s'élève en 2024 à 78,3 % dans le premier degré et à 94,8 % dans le second degré pour les absences de longue durée. Mais ce sont près de 90 % des absences de courte durée qui ne sont pas remplacées au collège et au lycée.

Le nombre d'absences non remplacées a fortement augmenté en valeur absolue depuis l'année scolaire 2018-2019, de 49 % dans le premier degré et de 93,2 % dans le second degré.

Les départements ruraux en particulier rencontrent des difficultés de remplacement dans le premier degré, au vu des grandes distances à parcourir pour les enseignants remplaçants et de la perte d'attractivité de ces territoires. Ainsi, par exemple, le taux d'efficacité du remplacement du premier degré n'est que de 65,9 % dans l'Orne ou de 67,9 % dans la Creuse. Le remplacement est également particulièrement difficile pour certaines disciplines du second degré, en lycée professionnel notamment et en lettres classiques.

Une telle situation n'est pas acceptable pour les élèves français. Ainsi, sur l'année scolaire 2023-2024, une classe perd en moyenne 4,3 % d'heures d'enseignement. Pour les classes du second degré, cette proportion s'élève même à 7,4 % d'heures de cours perdues. En supposant que le taux d'absences non remplacées est identique chaque année, donnée non disponible à ce stade, j'en déduis qu'un élève perdrait en moyenne 4,6 % de sa scolarité en raison du non remplacement des enseignants.

Si ce chiffre est à considérer avec précaution, il donne une idée de l'ampleur de la problématique du non remplacement des enseignants pour la scolarité de nos enfants. Les parents d'élèves expriment d'ailleurs régulièrement cette inquiétude. Ces dernières années, ils sont nombreux à avoir attaqué le ministère de l'éducation nationale pour manquement à la continuité du service public. La justice administrative leur a donné raison à de nombreuses reprises. Une telle situation n'est pas acceptable et appelle à une amélioration significative de la gestion du remplacement des enseignants.

J'en viens maintenant aux questions de financement. Le remplacement des enseignants représente un coût budgétaire élevé, de près de 4 milliards d'euros dans les documents budgétaires, dont 1,7 milliard d'euros dans le premier degré et 2,3 milliards d'euros dans le second degré. Si les moyens dédiés au remplacement ont augmenté d'un tiers entre 2017 et 2025, cette hausse est pour partie due aux revalorisations salariales de l'ensemble des enseignants opérées en 2022 et en 2023. Les dépenses liées au remplacement représentent ainsi entre 4,5 % et 4,7 % des crédits de la mission « Enseignement scolaire » depuis 2017.

Ce coût budgétaire est toutefois largement sous-estimé.

D'une part, il ne prend pas en compte le coût du remplacement de courte durée. Or depuis la mise en œuvre du Pacte enseignant à la rentrée 2023, ce coût a été multiplié par 5,5 et s'élève à près de 130 millions d'euros.

Par ailleurs, les enseignants absents fonctionnaires en congés de maladie sont également rémunérés par le ministère de l'éducation nationale. Suivant une méthode utilisée par l'inspection générale des finances, ce coût s'élèverait à 1,6 milliard d'euros pour le ministère de l'éducation nationale. Au total, le remplacement des enseignants absents représenterait ainsi un coût de 5,4 milliards d'euros.

Pour autant, le potentiel net de remplacement, c'est-à-dire la proportion d'enseignants véritablement disponibles pour des missions de remplacement et faisant partie des effectifs permanents du ministère de l'éducation nationale, est stable dans le premier et le second degré depuis la rentrée 2018, représentant 10,9 % des effectifs dans le premier degré et 2,2 % des effectifs dans le second degré. Un nombre croissant de contractuels avec des contrats de courte durée est recruté, pour pallier les besoins du ministère en termes de remplacement. Une telle situation n'est pas viable à long terme : en effet, il est très difficile de recruter suffisamment

rapidement des contractuels pour pallier une absence dans une classe. Par ailleurs, il s'agit généralement d'enseignants moins formés et moins expérimentés, ce qui n'est pas favorable à la qualité de l'apprentissage des élèves.

J'en viens aux conditions salariales des enseignants remplaçants. Lorsqu'ils sont titulaires, ceux-ci perçoivent une indemnité de sujétions spéciales de remplacement (ISSR), proportionnelle au nombre de kilomètres parcourus pour se rendre dans l'établissement où le remplacement est nécessaire. Elle est relativement conséquente : un enseignant parcourant entre 30 et 39 kilomètres par jour percevra 617 euros par mois, soit 18,5 % du salaire moyen brut d'un enseignant. Le versement de cette indemnité intervient toutefois souvent avec retard. Par ailleurs, les contractuels n'y ont pas droit, limitant de fait l'attractivité de la mission d'enseignants remplaçants.

Au vu de ces constats assez frappants, chers collègues, je souhaite faire un certain nombre de propositions. Mes recommandations sont au nombre de 10 et vous ont été distribuées. Sans les détailler toutes, je voulais en évoquer certaines particulièrement.

D'une part, j'estime qu'il serait possible de limiter les absences des enseignants.

En particulier, près de 4 % des absences du premier degré sont liées à un concours ou à une formation. Cette proportion s'élève à 18 % des heures d'absence de courte durée dans le second degré. La création de journées banalisées dans chaque établissement, décidées en amont et dédiées à la formation des enseignants, permettrait d'anticiper les absences à venir des enseignants et de consacrer ces journées à des contrôles ou à des examens blancs pour les élèves, par exemple, sous la surveillance des assistants d'éducation.

Je veux évoquer également la question du temps partiel thérapeutique, qui a été évoquée par tous les interlocuteurs que j'ai pu rencontrer. Depuis une ordonnance datée de 2021, ces temps partiels sont rémunérés à 100 % du traitement du fonctionnaire. Or le nombre de temps partiels thérapeutiques a été multiplié par 2,5 depuis 2018, illustrant l'effet d'aubaine qu'a représenté cette législation. Pour autant, un enseignant présent seulement 60 % du temps réel est compté comme un temps plein dans le budget de l'éducation nationale, créant de vraies difficultés pour le remplacement. Je pense qu'il serait opportun d'aligner la rémunération des temps partiels thérapeutiques sur celle des congés maladie, soit à hauteur de 90 % de la rémunération des fonctionnaires.

D'autre part, j'estime qu'il serait possible d'optimiser la gestion du remplacement. Ma première recommandation en ce sens est d'augmenter le vivier d'enseignants remplaçants, afin de dégager des marges de manœuvre au ministère. La baisse démographique annoncée pourrait être utilisée partiellement pour constituer des viviers plus importants.

J'aurais d'autres recommandations pour rationaliser l'organisation du remplacement, notamment la fixation d'objectifs individualisés de remplacement aux recteurs, aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) et même aux chefs d'établissement.

J'en viens à mon dernier point. Je pense qu'il est important de revaloriser la mission d'enseignement remplaçant, dont les spécificités sont trop peu prises en compte par l'éducation nationale. En particulier, je recommanderais d'attribuer des points spécifiques aux enseignants remplaçants dans le barème utilisé par le ministère pour les mouvements de mutation du corps enseignant. Cette suggestion, sans coût budgétaire, permettrait de favoriser l'engagement des enseignants remplaçants. Enfin, je souhaiterais que le rôle des enseignants du premier degré acceptant d'accueillir des élèves supplémentaires dans leur classe en cas d'absence d'un collègue soit davantage reconnu. À cette fin, utiliser l'enveloppe existante du Pacte enseignant, sans l'augmenter, pour rémunérer cette mission supplémentaire accomplie par les enseignants me paraît une mesure de justice.

Je ne vais pas être plus long afin de pouvoir répondre à vos questions. Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souscris aux recommandations du rapporteur, qui visent à corriger certaines imperfections ou insuffisances du dispositif.

Je me pose une question, qui n'est pas strictement une question de finances publiques : ces propositions sont-elles portées à la connaissance des partenaires sociaux et syndicaux qui ont à connaître et à décider de cette question ? Ce sujet revient régulièrement, notamment dans le premier degré : on entend les parents se plaindre d'absences trop longues.

J'ai été sensible à une remarque qui a été faite : les difficultés sont accrues lorsque les remplacements touchent des territoires ruraux. Pour les réductions de postes, normalement, les territoires les moins denses sont plus épargnés. Je pensais que c'était similaire pour les remplacements, mais je m'aperçois que cela n'est pas aussi évident que cela.

Pouvez-vous nous donner quelques éléments complémentaires ?

Mme Nathalie Goulet. – Merci pour ce rapport qui mentionne notamment la situation de l'Orne que je connais bien effectivement.

J'ai une question à poser qui n'est pas directement liée au rapport, mais qui me semble pertinente. Aux États-Unis, par exemple, les parents assurent très régulièrement des remplacements. En France, cela semble extrêmement compliqué. Nous avons des parents, que ce soit pour le français, les mathématiques, etc., qui ont des métiers qui permettraient d'assurer un remplacement pour une durée courte. Est-ce que les procédures

administratives, souvent kafkaïennes, permettraient ce type de solution temporaire ?

M. Michel Canévet. – Je note avec satisfaction que le taux moyen d'absence des enseignants reste moins élevé que celui des salariés du secteur privé, ce qui est une très bonne chose. Néanmoins, il faut toujours chercher à améliorer les situations.

Je voulais d'abord demander au rapporteur spécial, puisque nous avons un système pluraliste de formation d'enseignement sur notre pays, s'il a connaissance d'éléments de comparaison par rapport à d'autres réseaux d'enseignement. La situation dans l'enseignement public est-elle meilleure que dans les autres réseaux d'enseignement qui existent sur notre territoire ?

Ensuite, je voudrais lui poser une question relative aux brigades de remplacement dans le secteur primaire. En général, les enseignants qui y sont affectés sont rattachés à des établissements scolaires dans lesquels ils renforcent les effectifs, mais il me semble que tel n'est pas le cas pour le réseau secondaire. Y a-t-il toujours un certain nombre d'enseignants, notamment pendant le premier trimestre, qui restent à la maison parce qu'il n'y a pas de remplacement à assurer ? Ou alors, les enseignants sont-ils rattachés à un établissement et viennent-ils renforcer éventuellement les effectifs dans cet établissement ?

Et puis, de façon un peu prospective, il y aura une évolution considérable puisque, en 2023, nous avons une baisse de la natalité extrêmement forte dans notre pays, accentuée encore en 2024. Cela va se traduire dès l'année prochain, à la rentrée en maternelle, par des évolutions d'effectifs. Comment le rapporteur voit-il les choses à cet égard ?

M. Pascal Savoldelli. – Je me réjouis de la qualité et de la façon dont sont traitées toutes les situations dans ce document.

Dans le département du Val-de-Marne, on compte 2,5 % de classes sans enseignants, ce qui représente 150 classes. Pour la rentrée scolaire, nous arrivons à obtenir une trentaine de postes. Cela illustre le paradoxe que vous expliquez dans votre rapport : des classes sans enseignants, des postes disponibles, mais répartis de manière compliquée.

Je voulais souligner l'intérêt du dédoublement des classes, qui concerne seulement un quart des écoles en REP dans un département comme le Val-de-Marne. Les trois quarts restants n'ont pas mis en place ces groupes, alors que cet accompagnement est intéressant, notamment pour les enfants les plus en difficulté.

Je voudrais formuler deux suggestions, bien qu'elles ne soient peut-être pas à leur place dans le rapport. Il me semble qu'il faudrait examiner l'accompagnement en termes de santé, et notamment la santé mentale. Depuis 15 ou 20 ans, il n'y a plus de prévention. Les professionnels de santé

ont une liste d'enfants à accompagner et ne peuvent plus en prendre en charge de nouveaux. Il n'y a plus de travail en amont.

Enfin, j'aurais souhaité que les recommandations insistent sur la carte scolaire. On a un problème à ce sujet depuis 10 ans, comme en témoigne l'audition pour suite à donner à l'enquête conduite par la Cour des comptes sur l'éducation prioritaire avec notamment le recteur de l'Académie de Créteil. On pourrait au moins comprendre pourquoi il y a un gel de la carte scolaire.

Et évidemment, cela a des conséquences sur la clé de répartition, sur les zonages et sur la façon dont est organisée l'école. Parfois, dans une même ville, voire même dans un même quartier pour les zones les plus denses, on constate un découpage qui est, à mes yeux, difficilement compréhensible. J'aurais souhaité que l'on réfléchisse à une carte scolaire en concertation avec l'ensemble du corps enseignant, qui tient compte des niveaux différents, et qui soit élaborée en lien avec les collectivités territoriales, compte tenu de leurs responsabilités.

M. Victorin Lurel. – J'ai une question sur la recommandation numéro 7, concernant le temps partiel thérapeutique. Est-ce que cette dernière est applicable et n'est-elle pas susceptible de susciter une résistance au sein des syndicats ?

Quel est aujourd'hui le régime du temps partiel thérapeutique qui serait payé à 90 % si cette recommandation devait être reprise ?

Quelle est la durée pendant laquelle les enseignants sont payés à 100 % actuellement ? Est-ce qu'il s'agit d'un seul jour ou est-ce que cela peut aller jusqu'à 3 mois comme dans certaines fonctions publiques ? Comment cela se ferait et quelles sont les résistances ? Pouvez-vous me fournir des chiffres et des informations sur le régime actuel et celui que vous proposez, ainsi que sur le coût ?

M. Marc Laménie. – J'ai une ou deux interrogations, car le rapporteur a rappelé le coût important du remplacement des enseignants - plus de 4 milliards d'euros.

Le métier d'enseignant est un métier de plus en plus difficile et localement, comme l'a rappelé le rapporteur, ces derniers ne sont pas remplacés.

Comment s'articule la gouvernance pour l'organisation de leurs remplacements ? Quel est le rôle des rectorats et quel est celui des directions des services départementaux de l'Éducation nationale ?

M. Thierry Cozic. – Je trouve que ce rapport est très éclairant sur la problématique du remplacement des enseignants, qui est une réalité que nous rencontrons dans nos territoires.

Je voudrais revenir sur une forme de contradiction, me semble-t-il, dans le rapport. Notamment sur la page 2, il est fait état d'un taux d'absence moyen des enseignants qui est moins élevé que dans le privé. Dans le même temps, la recommandation 7, que vient de soulever mon collègue Victorin Lurel, propose de diminuer la rémunération du temps partiel thérapeutique de 100 % à 90 % du traitement des fonctionnaires. Qu'est-ce qui justifie cet aspect ?

Cela créerait une différence avec le privé, puisqu'aujourd'hui le temps partiel thérapeutique est rémunéré au temps d'activité, complété par les indemnités de sécurité sociale, ce qui peut revenir à une rémunération à 100 %, sauf erreur de ma part.

Qu'est-ce qui justifierait, du point de vue du rapporteur, que la rémunération des enseignants en temps partiel thérapeutique soit diminuée à 90 % ?

M. Stéphane Sautarel. – Mes questions concernent deux recommandations.

La première concerne le redéploiement partiel des effectifs d'enseignants issus de la baisse démographique. Je pense que ce n'est pas nécessaire de le recommander puisque ce dernier est déjà largement engagé et est par ailleurs un problème.

Je veux compléter les remarques de mon collègue Pascal Savoldelli sur la question de la carte scolaire, plus spécifiquement des ouvertures et des fermetures de classes, dont la temporalité n'est plus adaptée et qui doit être réfléchie au-delà d'une année.

Il faudrait donc que, sur la question des remplacements, une réponse pluriannuelle soit adoptée, à l'instar de la carte scolaire. Je voulais avoir votre opinion sur ce point.

Je ne partage pas la recommandation numéro 4, qui propose d'affecter des conseillers pédagogiques spécifiquement à la mission de remplacement. Ce dont nous souffrons aujourd'hui, c'est de l'absence d'enseignants, de personnel pédagogique devant élèves, alors qu'on pourrait justement supprimer du personnel pédagogique qui n'est pas devant élèves.

Mme Christine Lavarde. – Il me semble avoir compris, mais je ne sais pas si la règle est la même dans l'enseignement libre et dans l'enseignement public, que certains préfèrent ne pas passer le concours et rester contractuels. De cette façon, ils ont la capacité de refuser des affectations et, dans la pratique, comme il y a toujours des remplacements à effectuer, ils peuvent travailler près de chez eux en enchaînant des remplacements. Au contraire, si jamais ils avaient passé le concours et étaient devenus enseignants en tant que tels, ils auraient eu une affectation qui n'est pas forcément proche de leur domicile et pourrait les contraindre.

Est-ce que cela est vrai ? Est-ce que c'est un constat qui est partagé et ce dernier explique-t-il en partie le manque d'attractivité du concours ? Car les chiffres d'admissibilité de ce concours sont sortis récemment et il y a déjà des académies pour lesquelles il y avait moins de candidats que de postes ouverts. Or, comme tous les candidats ne seront pas acceptés, il y aura nécessairement un poste ouvert sur deux qui ne sera pas pourvu.

Sur la question du personnel pédagogique qui n'est pas devant élèves, dans les établissements d'enseignement libre, la participation des familles permet de financer des postes pour accompagner notamment des élèves en situation particulière, et qui peuvent être déployés dès qu'un enseignant titulaire est malade. En conséquence, les enfants ont cours, quelle que soit la situation de leur enseignant principal ou titulaire.

Cela peut permettre d'avoir au moins une solution pour assurer la continuité de l'enseignement jusqu'à trouver un enseignant qui peut venir faire un remplacement.

M. Laurent Somon. – J'ai trois questions à poser.

La première concerne la différenciation territoriale, tant au niveau national qu'au niveau départemental, pour chacune des typologies rurales ou urbaines. Notamment, j'aimerais savoir si, selon la carte scolaire et la typologie des établissements, vous avez observé des remplacements qui sont plus ou moins bien faits, selon qu'il s'agisse, par exemple, pour les écoles rurales, d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), d'une école unique ou d'un regroupement pédagogique concentré (RPC). Par ailleurs, en ce qui concerne la recommandation 9, que je partage, il est sûrement plus facile de rémunérer les enseignants qui prennent des élèves supplémentaires issus d'un même établissement en RPC qu'en école RPI.

La deuxième question concerne les contractuels : quels sont leurs profils ? Il y a bien sûr ceux qui ont une formation pédagogique, mais y en a-t-il aussi qui ont des formations où ils n'ont pas suivi de cursus sur les méthodes d'enseignement ? Est-ce qu'on prend des étudiants d'université qui n'ont pas forcément appris à gérer des élèves et à transmettre la connaissance ?

Troisièmement, on est souvent interpellé par des demandes de mutations entre départements auxquelles les académies opposent généralement des refus du fait qu'il y a une concurrence entre elles eu égard au manque d'enseignants. Ne serait-il pas possible, dans le cadre de votre recommandation 4, de créer un vivier plus important qui permette des regroupements familiaux interdépartementaux pour que des enseignants puissent changer d'académie ?

Mme Isabelle Briquet. – Je rebondis sur les remarques de mon collègue Thierry Cozic concernant la recommandation 7 relative au mi-temps thérapeutique, qui nous chagrine beaucoup.

Personnellement, je ne la comprends pas. Je la trouve même contre-productive. Je crains fort que, sans son retrait, nous ne voterions favorablement à la publication de ce rapport.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – Merci, chers collègues, pour l'ensemble des questions auxquelles je vais tenter de répondre.

La première question du rapporteur général était : ces dix recommandations circulent-elles dans le monde éducatif parmi les interlocuteurs que j'ai pu rencontrer pour élaborer ce rapport ? Dans neuf cas sur dix, oui. La seule qui est issue de ma réflexion personnelle et non pas des échanges que j'ai pu avoir, c'est la recommandation numéro neuf, à savoir apporter une prime aux enseignants du primaire qui reçoivent des enfants lorsque leurs collègues sont absents, ce qui engendre du travail supplémentaire, sans avoir une reconnaissance, notamment financière, suffisante. Ce serait relativement facile à mettre en œuvre *via* le pacte enseignant.

Toutes les autres recommandations sont issues de discussions, d'échanges, et notamment, je reviendrai sur la problématique du temps partiel thérapeutique, parce que je vais vous avouer très franchement que c'est celle que j'ai vraiment découverte. Étant moi-même issu de l'éducation nationale, je connais parfaitement la problématique du remplacement. Mais je n'avais pas pris conscience que, depuis la mise en place en 2021 du nouveau système du mi-temps thérapeutique, il y avait eu une évolution et tous mes interlocuteurs ont souligné que cela aggravait la gestion de la problématique du remplacement. J'y reviendrai.

Autre exemple, après avoir rencontré sept recteurs, la mise en place de journées banalisées pour limiter l'absence pour formation des enseignants, qui par ailleurs existe dans certaines académies, est un système que tout le monde appelle de ses vœux et relativement aisé à mettre en place. Il faudrait simplement le généraliser.

La deuxième question du rapporteur général concernait les territoires ruraux, et certains autres collègues en ont parlé. Oui, il y a une vraie spécificité et difficulté des territoires ruraux dans le remplacement, comme dans les territoires ultramarins. Nous pouvons parler aussi de la Corse, par exemple, où il y a un absentéisme plus important, et dont l'explication est liée au maillage médical. Pour rencontrer certains spécialistes qui ne sont pas présents en Corse, il faut se rendre à Nice ou à Marseille et s'absenter toute une journée. Lorsque l'on se trouve en milieu rural, il est difficile, que ce soit dans le premier ou dans le second degré, de trouver des remplaçants soit parce qu'ils n'ont pas de véhicule ou de logement sur place. Des solutions peuvent être mises en place avec les collectivités ou avec les établissements qui sont en mesure d'offrir des chambres ou des logements pour accueillir momentanément les remplaçants. Mais plus on est éloigné, plus on est dans la ruralité, plus on est en zone ultramarine, plus c'est compliqué. Cela ne signifie

pas qu'il n'y a pas de problématique de remplacement dans les zones urbaines et notamment dans les académies franciliennes.

Nathalie Goulet a parlé de l'exemple américain où les parents assurent des remplacements. En France, cela peut exister dans l'enseignement privé, mais le système est assez complexe. Lorsqu'on veut être remplaçant, soit on est titulaire, soit on est contractuel dans le public ou maître délégué dans le privé. Dans tous les cas, il faut avoir l'autorisation d'enseigner. Dans l'enseignement privé, on trouve parfois, mais c'est rare, des parents d'élèves qui vont assumer des missions de remplacement et qui font l'objet d'un contrôle des inspecteurs. Ce ne sont pas des conseillers pédagogiques mais des inspecteurs de circonscription qui vont évaluer le futur remplaçant.

Par ailleurs, dans l'enseignement privé, les établissements ont dans leur vivier un listing avec des maîtres délégués mobilisables qui ont déjà fait leurs preuves.

Michel Canévet a également abordé la problématique du secteur privé qui se trouve dans une situation distincte de celle du public, puisque le remplacement y est moins problématique. Cela s'explique notamment par la capacité du privé à constituer un vivier de remplaçants, par sa réactivité, et par des absences un peu moins importantes chez les enseignants, peut-être en raison d'une population d'élèves socialement plus favorisée.

Concernant la question très précise des brigades et TZR (titulaires sur zone de remplacement), dans le premier degré, il existe des brigades qui sont attachées à un établissement proprement dit. Elles peuvent ainsi effectuer des remplacements et, lorsqu'elles ne sont pas en mission, elles retournent dans leur école pour y travailler. Il en va de même pour le second degré, avec des TZR qui ont un établissement de rattachement.

Concernant la baisse de la démographie, il est évident que cette baisse devrait permettre, et c'est un choix actuel du ministère depuis un ou deux ans, d'affecter de nouveaux enseignants dans le vivier des remplaçants. Cela me semble une bonne chose pour retrouver un peu de marge que nous avons perdue.

Pascal Savoldelli a évoqué de nombreux sujets, notamment les dédoublements de classes. Ces derniers ont mobilisé 16 000 enseignants, dont des remplaçants. Il y a donc un effet des dédoublements de classes sur la raréfaction des remplaçants.

Sur le problème de la santé, et pas seulement de la santé mentale, qui a été évoqué à juste titre par Pascal Savoldelli, nous n'avons pas assez de personnel de santé dans les établissements scolaires, qu'il s'agisse de médecins ou d'infirmiers scolaires.

En ce qui concerne la carte de l'éducation prioritaire qui a été évoquée par Pascal Savoldelli, mais aussi par Stéphane Sautarel, la ministre a lancé une mission d'inspection pour étudier sa refonte. Cependant, cette décision avait

déjà été prise par M. Blanquer, mais elle n'avait pas abouti. Alors que la carte de l'éducation prioritaire doit être revue tous les 4 ans, cela fait plus de 10 ans qu'elle n'a pas été revue.

Victorin Lurel, Thierry Cozic et Isabelle Briquet se sont émus de la recommandation sur le temps partiel thérapeutique. J'imagine qu'il y aura des réticences syndicales, mais j'ai fait cette recommandation parce que tous les acteurs du monde du remplacement la font. L'ordonnance qui prévoit la rémunération à 100 % du traitement du fonctionnaire en temps partiel thérapeutique date de l'année 2021. Depuis, le nombre de temps partiels thérapeutiques a été multiplié par 2,5, ce qui rend très compliqué l'organisation des remplacements. À l'origine, les temps partiels thérapeutiques ont été mis en place pour les personnels de bureaux. Lorsque quelqu'un ne travaille que 70 % de son temps dans un bureau, les 30 % restants sont assez faciles à répartir. C'est totalement impossible pour un professeur.

Les premières personnes à solliciter une réduction de la rémunération des enseignants remplaçants, en la passant de 100 % à 90 % de la rémunération, sont celles qui organisent le remplacement pour lesquelles cela s'avère très compliqué.

Pour répondre plus précisément à la question de Thierry Cozic, si le temps partiel thérapeutique était la solution, alors il y aurait moins d'absence. Or, le nombre d'absences augmente de façon continue.

Certes, c'est le corps médical qui détermine la mise en place du temps partiel thérapeutique, et sa recommandation est suivie à 100 %, parfois de façon un peu caricaturale puisqu'il peut, par exemple, indiquer que le mi-temps aura lieu le lundi et le mardi et qu'il ne sera pas possible le mercredi et le jeudi, une rigidité qui désorganise complètement les remplacements.

Marc Laménie évoquait l'articulation entre le rectorat et la DSDEN (direction des services départementaux de l'éducation nationale). Normalement, le rectorat s'occupe du second degré, tandis que pour le premier degré, c'est le département et plus précisément les circonscriptions territoriales qui s'en chargent. Ma recommandation est de fédérer les circonscriptions territoriales et de pouvoir, comme cela se fait dans certains départements, gérer le remplacement au niveau du département. Le meilleur exemple est la Côte d'Or, qui est dotée d'un système permettant de répondre de façon très rapide aux besoins de remplacements dans le département. La problématique des circonscriptions territoriales, ce sont les effets de frontières. Parfois, le remplaçant habite loin de l'endroit où il devrait aller remplacer, alors qu'il se situe à côté de la circonscription voisine, le conduisant à refuser un remplacement alors qu'on pourrait très facilement l'affecter pour un autre remplacement dans un établissement qui se trouve près de chez lui. La meilleure solution est donc de mettre en œuvre une gestion départementale. C'est une de mes recommandations, qui est d'ailleurs partagée par la grande majorité des inspecteurs de circonscription, des DASEN et des recteurs.

Stéphane Sautarel, je pense que vous n'avez pas exactement compris ma recommandation numéro 4. Celle-ci ne propose pas de créer des conseillers pédagogiques spécifiquement pour le remplacement. Aujourd'hui, il existe des conseillers pédagogiques qui prennent en charge certains remplaçants dans des territoires. C'est plus qu'une nécessité, car dans la formation initiale des enseignants, il n'existe pas de module pour assurer des missions de remplacement, alors qu'il s'agit d'un métier très particulier. C'est pourquoi dans certains territoires, des DASEN ont demandé à des conseillers pédagogiques de se spécialiser dans la formation des remplaçants. Il s'agit du meilleur moyen pour assurer la présence de personnes efficaces devant les élèves. Nous n'allons pas multiplier le nombre de conseillers pédagogiques qui sont spécialisés dans le remplacement puisque les postes existent déjà mais actuellement, ils assurent en général plusieurs missions. L'idée est que certains conseillers pédagogiques pourraient assumer, de manière temporaire et supplémentaire, la mission de formation des futurs remplaçants, notamment à destination des contractuels, mais aussi des enseignants titulaires, tant que nous n'aurons pas mis en place de formation spécifique au remplacement.

Christine Lavarde, c'est une réalité, certains enseignants préfèrent ne pas passer le concours pour être plus « libres » de leur choix d'affectation.

Laurent Somon, pourriez-vous préciser votre dernière question ?

M. Laurent Somon. – La départementalisation permettrait d'élargir le vivier de remplacement, autorisant ainsi des mutations entre départements souvent refusées en raison de la concurrence et du manque d'enseignants d'un département à un autre. En effet, les académies refusent parfois de laisser partir des enseignants, alors que d'autres académies les accepteraient volontiers, notamment pour des raisons de rapprochement familial.

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une question entre départements, mais entre académies. C'est un autre sujet, mais il est vrai que c'est un irritant qui, parfois, aboutit à faire démissionner certains enseignants. Il faudrait introduire de la souplesse à ce niveau. Je suis tout à fait d'accord, toutefois ce n'est pas l'objet de ce rapport.

M. Claude Raynal, président. – Souhaitez-vous maintenir la recommandation n° 9 ?

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – S'agissant de la recommandation n° 9, je la maintiens. Elle n'est pas appelée par les syndicats. Néanmoins, elle est défendue par les enseignants.

M. Claude Raynal, président. – Chers collègues, souhaitez-vous adopter les recommandations du rapporteur spécial ?

M. Pascal Savoldelli. – Je ne suis pas favorable à la recommandation n° 7. En effet, il est proposé de modifier l'article L. 823-4 du code général de la fonction publique. Or, il s'agit d'une disposition relative aux droits et

obligations pour l'ensemble des fonctionnaires, de ce fait elle concerne les trois fonctions publiques : État, territoriale et hospitalière. Je partage les réserves de mes collègues. Nous ne voterons le rapport qu'en l'absence de cette recommandation.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le rapporteur spécial, souhaitez-vous la supprimer ?

M. Olivier Paccaud, rapporteur spécial. – J'accepte de la retrancher de mes recommandations. Toutefois, je souhaite maintenir dans le rapport la mention de cette problématique, car c'est un point soulevé de façon unanime.

La commission a adopté les recommandations ainsi modifiées du rapporteur spécial et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

- M. Christophe GEHIN, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales, adjoint au directeur général ;
- M Jean HUBAC, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives, adjoint au directeur général.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- M. Philippe CHARPENTIER, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières.

Direction générale des ressources humaines - Service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire (DGRH B)

- M. Boris MELMOUX-EUDE, directeur général ;
- Mme Sylvie THIRARD, cheffe du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, adjointe au directeur général ;
- M. Sylvain HUET, directeur de projet sur le remplacement.

Direction des affaires financières - Sous-direction de l'enseignement privé

- M. Lionel LEYCURAS, sous-directeur ;
- Mme Hélène BESNIER, cheffe du bureau du budget, de la performance et du dialogue de gestion de l'enseignement privé ;
- Mme Laure GEVERTZ, cheffe du bureau des personnels enseignant dans les établissements d'enseignement privés sous contrat.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

- Mme Magda TOMASINI, directrice ;
- Mme Guillemette BUISSON, cheffe du bureau des études statistiques sur les personnels ;
- M. Mikaël BÉATRIZ, chef du bureau des études sur les établissements et de l'éducation prioritaire.

Rectorat de l'académie d'Aix-Marseille

- M. Benoît DELAUNAY, recteur ;
- M. Bruno MARTIN, secrétaire général ;
- Mme Anne ACLOQUE, secrétaire générale adjointe et directrice des relations et des ressources humaines

Rectorat de l'académie de Lyon

- M. Mohamed MEZRAG, responsable de la valorisation des données.

Direction des services départementaux de l'éducation nationale de Haute-Corse

- M. Thomas VECCHIUTTI, secrétaire général des services départementaux de l'éducation nationale de Haute-Corse.

Secrétariat général de l'enseignement catholique

- M. Philippe DELORME, secrétaire général ;
- M. Stéphane GOURAUD, adjoint au secrétaire général chargé du pôle ressources ;
- Mme Cécile CHRISTENSEN, déléguée aux affaires publiques.

Centre national d'enseignement à distance (CNED)

- Mme Anne SZYMCZAK, directrice générale ;
- M. Jean-Michel LECLERCQ, directeur de cabinet.

Table ronde de directeurs académiques des services de l'éducation nationale

- Mme Sandrine LAIR, directrice académique des services de l'éducation nationale de Seine-Saint-Denis ;
- M. Alain AUBERT, directeur académique des services de l'éducation nationale de la Meuse ;
- Mme Catherine ALBARIC-DELPECH, directrice des services de l'éducation nationale de l'Aisne.

Table ronde de syndicats d'enseignants

Fédération sociale unitaire – Délégation du Syndicat national des enseignements de second degré

- M. Emmanuel SECHET, secrétaire général adjoint.

Fédération sociale unitaire – Délégation du Syndicat national unitaire des Instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUipp)

- Mme Aurélie GAGNIER, secrétaire nationale.

Fédération CFDT Éducation Formation Recherche Publiques

- M. Dominique BRUNEAU, secrétaire fédéral ;

- M. Tristan BRAMS, secrétaire fédéral.

Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur (SNALC)

- M. Jean-Rémi GIRARD, président.

Table ronde d'associations de parents d'élèves

Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

- Mme Mona TEITGEN LEGENDRE, secrétaire générale.

Fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public (FCPE)

- M. Olivier CHABAULT, trésorier national.

Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE)

- M. Patrick SALAÜN, président.

*

* *

- Contributions écrites -

Rectorat de l'académie de Bretagne

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement dans l'académie de Dijon

Rectorat de l'académie de Dijon

- Mme Mathilde GOLLETY, rectrice de l'académie de Dijon ;
- M. David MULLER, inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale de Côte d'Or ;
- M. Bruno DUPONT, secrétaire général académique adjoint, directeur des ressources humaines ;
- M. Fabien MAERTEN, directeur de cabinet.

Rectorat de l'académie de Dijon - division des personnels enseignants

- M. Yacin KARIM, doyen des IA-IPR (inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional) ;
- M. Pierre-Etienne THEPENIER, responsable de la division des personnels enseignants ;
- Mme Anne GUENE-ZAEPFEL, cheffe du bureau 1 de la division des personnels enseignants.

Lycée Le Castel de Dijon

- M. Xavier Ferrand, proviseur du lycée Le Castel de Dijon ;
- Mme Caroline Bernard, proviseure adjointe du lycée Le Castel de Dijon ;
- Mme Gaëlle TARBOCHEZ-MORAS, assistante de direction au lycée Le Castel ;
- M. Didier BERLATIER, professeur d'éco-gestion ;
- Mme Nathalie BRADY, professeure de GITC (génie industriel textiles et cuirs) ;
- M. Charles GUTIERREZ, professeur d'histoire-géographie.

Direction des services départementaux de l'éducation nationale de Côte d'or

- M. David MULLER, inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale ;
- M. Cédric PETITJEAN, secrétaire général ;

- M. Dominique MATET, adjoint au directeur académique chargé du premier degré ;
- Mme Emmanuelle BARRAUT, cheffe de la division des ressources humaines ;
- Mme Colette BERTRAND, coordonnatrice du pôle remplacement ;
- M. Rémi FONVIELLE, gestionnaire au pôle remplacement ;
- M. Jérôme VIGUIÉ, inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription de Montbard - Haute Côte d'Or ;
- Mme Laurianne LEGENDRE, directrice du pôle scolaire Lucien Treuffet à Sainte Colombe (établissement de 150 élèves) ;
- Mme Cécile MAGNIEN, référente des directeurs d'école ;
- Mme Jocelyne MANZONI, inspectrice de l'éducation nationale, circonscription de Dijon Est ;
- Mme THOMAS-BIARD, enseignante du premier degré titulaire remplaçante en Côte d'or ;
- Mme MAGNIEN, directrice de l'école Saint-Apollinaire ;
- Mme RENARD, enseignante du premier degré titulaire remplaçante ;
- Mme ECALLE, enseignante titulaire remplaçante du premier degré spécialisée dans le traitement du handicap ;
- Mme MANZONI, inspectrice de l'éducation nationale à Dijon est.

Déplacement dans l'académie de Lyon

Collège Gabriel Rosset à Lyon

- M. Xavier BOCQUEL, chef d'établissement ;
- M. AOUA, professeur d'histoire-géographie ;
- Mme LALOUET, professeure de lettres modernes ;
- Mme MOSSICONACCI, professeure de lettres classiques ;
- Mme Justine MATRINGHEN, principale adjointe du collège Gabriel Rosset.

Rectorat de Lyon

- Mme Anne BISAGNI-FAURE, rectrice de l'académie de Lyon ;
- M. Johan GILLIERS, conseiller technique du recteur de l'académie de Lyon pour les établissements et la vie scolaire (CT-EVS).

Rectorat de Lyon – division des personnels enseignants

- Mme Stéphanie DE SAINT-JEAN, secrétaire générale adjointe, directrice du pôle ressources humaines ;
- Mme Isabelle LACROIX, directrice des personnels enseignants (DIPE) ;
- M. Mohamed MEZRAG, responsable de la valorisation des données.

Direction des services départementaux de l'éducation nationale du Rhône

- M. Nicolas MAGNIN, directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale (DAASEN) du Rhône ;
- Mme Béatrice VINCENT, secrétaire générale de la DSDEN du Rhône ;
- Mme SEVE, division des personnels enseignants de la DSDEN du Rhône ;
- Mme GIRAUDON, division des personnels enseignants de la DSDEN du Rhône.

École Françoise Héritier à Lyon

- Mme ESTIEULE, directrice de l'école Françoise Héritier ;
- Mme Muriel GRANDCLEMENT, IEN dans le Rhône ;
- M. Thibault MAINVILLE, adjoint au DASEN du Rhône chargé du 1^{er} degré.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Redéployer partiellement les effectifs d'enseignants issus de la baisse démographique des élèves pour augmenter le vivier d'enseignants remplaçants.	DGESCO	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
2	Fixer des objectifs individualisés de remplacement aux recteurs, aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale, aux chefs d'établissement et aux directeurs d'école.	DGRH, rectorats, DSDEN	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
3	Mettre en œuvre une logique de bassin entre établissements pour mutualiser les ressources humaines dédiées au remplacement de courte durée.	Rectorats	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
4	Centraliser au niveau du département la gestion du remplacement des enseignants du premier degré, en fusionnant les brigades d'enseignants remplaçants au niveau départemental et en affectant des conseillers pédagogiques spécifiquement à la mission de remplacement.	DSDEN	Rentrée 2026	Instruction aux services

5	Intégrer dans le service des enseignants du second degré une heure par mois dédiée au remplacement de courte durée.	DGRH, GDESCO	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
6	Créer des « journées pédagogiques » banalisées dès le début de l'année pour la formation des enseignants.	DGESCO, rectorats	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
7	Accorder aux enseignants titulaires remplaçants du premier et du second degré une bonification du barème utilisé lors des demandes de mutation.	DGRH, rectorats.	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
8	Utiliser le Pacte enseignant pour rémunérer les enseignants du premier degré accueillant des élèves supplémentaires dans leur classe en cas d'absence d'un collègue.	DGRH, DGESCO	Rentrée 2026	Circulaire ministérielle
9	Prévoir un temps dédié spécifique au métier d'enseignant remplaçant dans la formation initiale et continue.	DGESCO	Rentrée 2026	Instructions ministérielles