

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Le remplacement des enseignants absents

Rapport à monsieur le ministre
de l'Éducation nationale,
de la Jeunesse
et de la Vie associative

Rapport à madame la ministre
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



LISTE DES DESTINATAIRES

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

CABINET

- M. GUSTIN
- M. DUBREUIL
- M. THOMAS
- M. FUSTER

MADAME LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

CABINET

- M. PAGEZY
- MME AVENEL
- MME DURAND
- M. DIZAMBOURG
- M. PROBST

ENVOIS ULTÉRIEURS PROPOSÉS

- Monsieur le directeur général de l'enseignement scolaire
- Monsieur le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
- Monsieur le secrétaire général
- Madame la directrice générale des ressources humaines
- Monsieur le directeur des affaires financières
- Madame la directrice des affaires juridiques
- Monsieur le directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance
- Monsieur le délégué à la communication
- Monsieur le chef du service de l'action administrative et de la modernisation
- Monsieur le chef du service des technologies et des systèmes d'information
- Mesdames et Messieurs les recteurs d'académie
- Mesdames et Messieurs les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale
s/c de Mesdames et Messieurs les recteurs d'académie

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

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

Le remplacement des enseignants absents

***Patrick ALLAL
Michel GEORGET
Jean-Pierre LACOSTE
Bernard POULIQUEN
Yvon ROBERT***

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

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Les absences dans le premier et le second degré de l'enseignement public	4
1.1. L'importance du taux de féminisation croissant caractérise le volume des absences dans le premier degré.....	4
1.2. Les absences de courte durée sont dans le second degré les absences les plus ressenties du fait de la faiblesse de leur couverture.	5
1.3. La nature des absences : l'impact des congés de maternité.....	7
<i>1.3.1. Les congés de maternité.....</i>	<i>7</i>
<i>1.3.2. Les congés de maladie ordinaire (CMO) dépendent fortement du cycle hivernal.....</i>	<i>8</i>
<i>1.3.3. Les autorisations d'absence : un phénomène important dans le premier degré</i>	<i>9</i>
2. Le remplacement des enseignants absents - premier degré public	11
2.1. Le taux d'absence : un mode de calcul qui reflète pas la réalité	11
2.2. Le potentiel de remplacement.....	12
<i>2.2.1. Le potentiel de remplacement : des moyens budgétaires inférieurs aux disponibilités de gestion.....</i>	<i>13</i>
<i>2.2.2. Les pertes dans le potentiel de remplacement.....</i>	<i>15</i>
2.3. Le taux de remplacement et le taux d'efficacité du remplacement : des indicateurs importants mais à la méthodologie incertaine.	17
2.4. L'organisation du remplacement dans le premier degré public : une situation disparate mais des tendances à la mutualisation.	19
<i>2.4.1. L'organisation administrative héritée des textes</i>	<i>19</i>
<i>2.4.2. L'organisation du remplacement dans les inspections académiques : l'abandon d'une gestion limitée à la circonscription.....</i>	<i>21</i>
<i>2.4.3. Les outils de gestion : l'urgence d'un déploiement national de l'outil ARIA</i>	<i>23</i>
2.5. La réforme de la formation des enseignants peut-elle constituer une amélioration du potentiel de remplacement ?.....	25
2.6. Le pilotage du premier degré est marqué par un cloisonnement des services centraux.....	27
3. Le remplacement des enseignants absents – second degré public.....	29
3.1. L'organisation générale du « remplacement ».....	29

3.1.1.	<i>Caractéristiques principales</i>	29
3.1.2.	<i>Les dispositifs législatifs et réglementaires qui organisent suppléance et remplacement</i>	30
3.1.3.	<i>Les systèmes d'information : une utilisation optimale pour les congés longs, mais un usage très imparfait pour les absences de courte durée.</i>	34
3.2.	La gestion du remplacement et de la suppléance sur congés longs	35
3.2.1.	<i>Le potentiel de remplacement et de suppléance pour les congés longs</i>	35
3.2.2.	<i>L'efficacité et le rendement du système : une efficacité intéressante, un rendement imprécis</i>	37
3.2.3.	<i>La problématique des viviers : une raréfaction des ressources et un effet faible des solutions palliatives</i>	38
3.2.4.	<i>La problématique de la gestion des emplois</i>	41
3.3.	La suppléance des absences de courte durée	45
3.3.1.	<i>L'analyse statistique de la situation</i>	46
3.3.2.	<i>La problématique des viviers</i>	47
3.3.3.	<i>L'identification des besoins et des ressources internes : une opération qui reste à faire</i>	48
3.3.4.	<i>L'action sur les motifs d'absence</i>	50
3.3.5.	<i>Des modalités souples de couverture dans la cadre des besoins et dans le respect des statuts</i>	51
4.	Le remplacement des enseignants absents- premier et second degrés privés	55
4.1.	La mesure de l'absence et du remplacement	55
4.1.1.	<i>Le suivi par l'administration centrale</i>	55
4.1.2.	<i>Les limites du suivi au niveau académique</i>	57
4.2.	La gestion du remplacement	58
4.2.1.	<i>Une organisation de remplacement propre à l'enseignement privé</i>	58
4.2.2.	<i>Une gestion différenciée des premier et second degrés</i>	59
4.3.	L'efficience du remplacement	60
4.3.1.	<i>Un vivier de remplaçants propre à l'enseignement privé</i>	60
4.3.2.	<i>La plus grande autonomie des établissements privés</i>	62
4.3.3.	<i>L'impact limité de la réforme de la formation initiale des enseignants</i>	63
	Conclusion	65
	Préconisations	68
	Annexes	73

Introduction

Le programme de travail des inspections générales pour l'année 2010-2011, fixé par le ministre de l'éducation nationale et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a prévu une mission d'inspection générale sur le remplacement des enseignants absents. Cette demande est intervenue alors qu'à l'automne 2009 le ministre avait confié à l'ancien directeur des affaires financières du ministère le soin de rédiger un rapport sur le remplacement. A la suite de ce rapport, non publié, plusieurs mesures concrètes dans le champ du second degré public, telles que la suppression du « délai de carence » ou la désignation d'un référent dans chaque établissement, ont été annoncées par le ministre et reprises dans la circulaire de la DGRH n° 2010-140 du 20 septembre 2010.

Le 10 novembre 2010, la mission a rencontré MM. Bernard THOMAS, conseiller spécial du ministre, et Serge FUSTER, conseiller en charge des questions sociales. Lors de cet entretien, le cabinet du ministre a clairement exprimé le souhait que la mission aille au-delà de la simple vérification du respect des instructions contenues dans la circulaire du 20 septembre 2010. En particulier, il a été acté qu'au terme d'investigations approfondies, la mission d'inspection soit en mesure de faire des préconisations pour l'amélioration du dispositif actuel. A cette fin, la mission a concerné aussi bien le premier degré que le second degré, l'enseignement public que l'enseignement privé sous contrat. Elle s'est intéressée également aux systèmes d'information et aux conditions dans lesquelles le recensement des enseignants absents est réalisé, que ce soit au niveau académique ou au niveau central. Enfin, les incidences éventuelles de la réforme de la formation des maîtres sur le remplacement ont été analysées, notamment en termes de conséquence sur l'absence des enseignants et de vivier possible de professeurs remplaçants.

Compte tenu des précisions apportées par le cabinet, la mission, composée de Bernard POULIQUEN, coordonnateur, Patrick ALLAL, Michel GEORGET, Jean-Pierre LACOSTE et Yvon ROBERT, a procédé à une étude prenant en compte l'ensemble de la problématique du remplacement.

A l'occasion de ses travaux, la mission a rencontré :

- les directions d'administration centrale concernées, à un titre ou un autre, par le remplacement (DGESCO, SG, DGRH, DAF et DEPP) ;
- des recteurs, des inspecteurs d'académie et des responsables au sein des services académiques de la mise en œuvre du remplacement ; un échantillon représentatif d'académies a été constitué à cet effet comprenant les académies de Créteil, Lille, Lyon, Nantes et Strasbourg, choisies en raison de leurs caractéristiques (caractère urbain et/ou rural, proximité ou non d'une université, présence d'un enseignement privé sous contrat important, problèmes de « frontières » académiques...) ; sur les aspects les plus généraux du dossier, la situation de l'académie de Bordeaux a été également examinée.

- des chefs d'établissement, des IEN de circonscription et directeurs d'école en fonctions dans les académies constitutives de l'échantillon.

Compte tenu de la spécificité de chaque degré d'enseignement en matière de gestion du remplacement et de l'existence d'une action sur le remplacement dans chacun des programmes 140, 141 et 139, la mission a traité le remplacement de façon propre à chaque degré, ainsi qu'à l'enseignement privé, après avoir rappelé les données générales relatives aux absences, ce qui conduit à une présentation articulée en quatre parties :

- les absences dans les premier et second degrés publics ;
- le remplacement des enseignants du premier degré public ;
- le remplacement des enseignants du second degré public ;
- le remplacement des enseignants des premier et second degrés privés.

Le choix de cette présentation n'a toutefois pas empêché la mission de faire, chaque fois que cela lui a semblé pertinent, des comparaisons ou des rapprochements entre les différents degrés d'enseignement ou entre le public et le privé sous contrat.

Le fil conducteur suivi par la mission a été de chercher à déterminer comment pouvait être assurée la continuité du service public due à l'élève, en agissant soit sur les absences des enseignants, soit sur leur remplacement. Ainsi, la mission a-t-elle procédé, pour chaque partie du rapport, à une analyse de la réalité et des causes des absences des enseignants avant d'étudier les conditions dans lesquelles il est procédé à leur remplacement et, le cas échéant, sous quelle forme. La mission a également fait, à chaque fois, un *focus* sur la problématique particulière induite par la réforme de la formation des enseignants.

En revanche, la mission n'a pas souhaité aborder le sujet sous l'angle de l'absentéisme des enseignants. L'absentéisme se définit en effet, de manière négative, comme le « manque habituel ou systématique d'assiduité à son lieu de travail »¹. Cette notion d'absentéisme des enseignants, qui fait régulièrement l'objet de polémiques², n'a pas paru pertinente dans la mesure où elle porte en elle un jugement *a priori* sur le niveau d'absence des enseignants comparé aux autres salariés du secteur public ou du secteur privé. Or, les calculs des taux dits d'absentéisme sont très divers au sein des entreprises et les quelques éléments comparés ne montrent et *a fortiori* ne démontrent rien de probant. Par ailleurs, la mission constate l'absence de travaux comparatifs sur cette question au sein de la fonction publique. Notons, à ce stade, que les comparaisons peuvent se révéler délicates eu égard à la démographie particulière du corps des personnels enseignants, aux conditions d'exercice très spécifiques,

¹ Définition donnée par le dictionnaire en ligne de la langue française du Centre national des ressources textuelles et lexicales (CNRTL) du CNRS.

² En juin 2009 notamment, le ministre de l'éducation nationale avait été interpellé suite à la divulgation d'un rapport qui affirmait que 45 % des professeurs des écoles avaient posé au moins un congé maladie en 2007-2008, soit près d'un sur deux, ce qui représentait le double comparé aux salariés du privé en France, 22 % des actifs en entreprise ayant déposé un arrêt de travail au cours de la même période. Le même rapport indiquait que la durée moyenne d'absence par an était de onze jours dans les écoles contre neuf dans les entreprises.

aux exigences de formation ou de coordination propres à l'éducation nationale³. Dès lors que ces éléments sont pris en compte, il est apparu à la mission que toute comparaison devenait extrêmement délicate.

Au terme de ses travaux, la mission a fait un certain nombre de préconisations dont la mise en œuvre devrait permettre d'améliorer sensiblement la continuité de l'action éducative.

³ Ainsi, dans le premier degré, les enseignants sont, par rapport à la moyenne des salariés du secteur privé, plus jeunes avec un taux de féminisation plus élevé. La conséquence logique de cette situation est que le nombre de congés de maternité est plus important. De même, les professeurs des écoles sont plus exposés aux maladies que les salariés du privé en raison du nombre de maladies bénignes, telles que les gripes ou les gastro-entérites, dont les enfants sont souvent porteurs et qui expliquent le pic d'absences constaté habituellement au milieu de l'hiver. Enfin, ce n'est pas parce qu'un enseignant n'est pas devant un élève que son absence est injustifiée. L'enseignant peut, par exemple, être en formation ou en jury. L'administration est ainsi directement à l'origine d'une part non négligeable des absences des enseignants alors même qu'elle n'est pas toujours en mesure de pouvoir assurer leur remplacement.

1. Les absences dans le premier et le second degré de l'enseignement public

La DEPP centralise des données relatives aux congés des enseignants, données figurant au bilan social du ministère de l'éducation nationale. Mais ce document ne présente pas une consolidation globale sur les congés puisque seuls sont retenus les congés pour raisons de santé. Les congés relatifs à la formation continue figurent dans une autre rubrique du bilan social, et les données relatives aux autorisations d'absence pour le premier degré, lorsqu'elles existent, ne sont pas comptabilisées dans ce cadre. Les restitutions actuelles des services centraux ne permettent donc pas de disposer de l'exhaustivité des données relatives aux absences. L'administration centrale gagnerait à présenter dans ce document public une situation agrégée de tous les types de congés et par niveau d'enseignement.

Toutefois, une information sur la typologie et le poids des absences dans le premier degré est fournie par le rapport du cabinet Roland Berger de 2008. Ce rapport, demandé par Xavier Darcos, ministre en charge de l'éducation à l'époque, avait pour objet d'analyser les absences des enseignants du premier degré public et leur caractère prévisible. Ce document n'a pas fait l'objet d'une publication même si plusieurs articles de presse relatifs au remplacement des enseignants mentionnaient son existence ou le commentaient.

1.1. L'importance du taux de féminisation croissant caractérise le volume des absences dans le premier degré

Pour le premier degré public, la DGESCO, par le biais de l'enquête annuelle, comptabilisait 5 570 000 journées d'absence sur l'année 2009 -2010, contre 5 496 000 lors de l'année 2008-2009, soit une hausse de 1,34 %. Ce recensement exclut les absences pour stages de formation : les services centraux considèrent que ceux-ci ne peuvent se dérouler que si l'enseignant est remplacé. Cette approche est discutable, le principe devant être celui de la comptabilisation de l'ensemble des absences, indépendamment de leur nature. La DGESCO demande également de comptabiliser les absences hors vacances d'été, mais intègre par là-même celles se déroulant durant les petites vacances : ceci introduit naturellement un sérieux biais pour définir la réalité des journées d'absences devant les élèves.

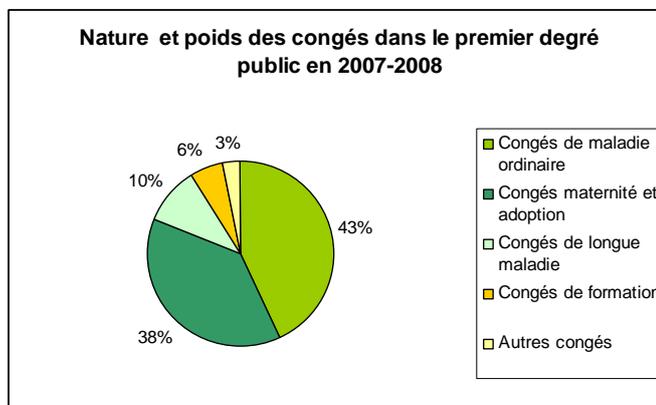
Faute de pouvoir s'appuyer sur les chiffres donnés par les différentes directions en raison des biais qu'ils comportent, les données chiffrées ci-dessous sont reprises de l'étude du cabinet Roland Berger sur les absences des enseignants dans le premier degré.

La répartition du volume de congés des enseignants en 2007-2008 était la suivante :

- Congés de maladie ordinaire : 43 %
- Congés de maternité et d'adoption : 38 % ⁴

⁴ Y compris les congés associés à la maternité : grossesse pathologique, couches pathologies et congés de maladie ordinaire.

- Congés de longue maladie : 10 %
- Congés de formation : 6 %
- Autres congés : 3 %



1.2. Les absences de courte durée sont dans le second degré les absences les plus ressenties du fait de la faiblesse de leur couverture

Pour le second degré public, une distinction est opérée entre les absences inférieures à 15 jours, qui donnent lieu, le cas échéant, à un remplacement de courte durée, et celles supérieures à ce seuil.

Les absences de courte durée représentent un nombre d'heures d'absence de l'ordre de 2,5 millions avec un taux de couverture inférieur à 20 %. Ainsi, pour toute l'année scolaire 2009-2010, leur nombre était de 2,547 millions pour un taux de couverture de 18 %. Le taux de couverture varie selon les académies de 11 à 27 %. Même dans le meilleur des cas, il reste faible.

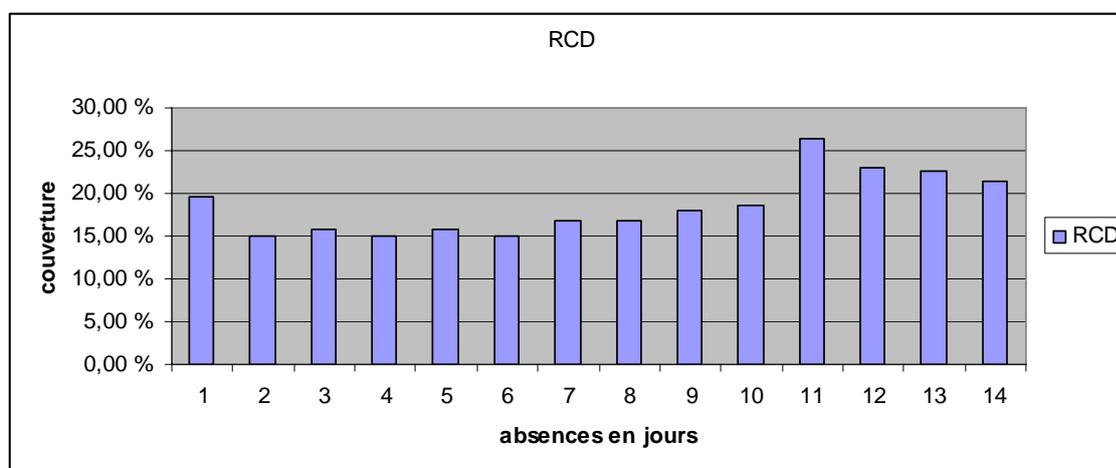
Les absences de courte durée constituent un phénomène majeur puisqu'elles représentent plus de 80 % des absences non couvertes.

Près de 50 % des absences de courte durée correspondent à une durée inférieure ou égale à deux jours et les trois quarts à une durée inférieure ou égale à 5 jours.

Année scolaire 2009-2010 – Absences et remplacement de courte durée

durée congés (jours)	Nb heures à remplacer	Part	Nb heures remplacées	Ratio RCD
1	859 485	33,75	168 832	19,64 %
2	387 162	15,20	58 461	15,10 %
3	198 191	7,78	31 480	15,88 %
4	163 903	6,44	24 464	14,93 %
5	258 414	10,15	40 615	15,72 %
6	77 004	3,02	11 542	14,99 %
7	96 848	3,80	16 175	16,70 %
8	76 997	3,02	13 012	16,90 %
9	62 339	2,45	11 238	18,03 %
10	48 629	1,91	9 091	18,69 %
11	127 870	5,02	33 855	26,48 %
12	73 376	2,88	16 915	23,05 %
13	34 231	1,34	7 756	22,66 %
14	82 178	3,23	17 650	21,48 %
Totaux	2 546 626		461 085	18,11 %

Année scolaire 2009-2010 - taux de couverture des absences selon leur durée



Les absences longues en 2009-10 représentaient 10,432 millions d'heures d'absence. Contrairement aux absences de courte durée, elles font l'objet d'un taux de couverture conséquent, de 96,2 %.

A partir des travaux de la DEPP et au regard des visites dans les académies retenues pour la mission, il est possible de formuler quelques observations.

S'agissant des congés pour raisons de santé, la ventilation comparée des absences entre le premier et le second degré conduit à apprécier différemment la situation dans les deux niveaux d'enseignement.

1.3. La nature des absences : l'impact des congés de maternité

La DEPP fournit au titre de chaque année scolaire des données relatives aux congés pris pour raison de santé. Il est utile de rappeler que les métiers de l'enseignement sont largement féminisés et que le taux de féminisation déjà important n'a cessé de croître durant ces dix dernières années. Entre 2000 et 2010, ce taux est passé de 77,8 à 81,5 % dans le premier degré public ; inférieur dans le second degré public et plus modeste dans son rythme, il est passé de 56,7 à 57,6 %⁵. Cette caractéristique n'est naturellement pas sans effets sur la nature et le poids des absences.

Proportion d'agents ayant pris un congé sur l'année 2008-2009 (en %)							
Type de personnel	Sexe	Maladie ordinaire	Congé long	Maladie prof. ou accident du travail	Maternité	Paternité ou adoption	Tous motifs confondus
Enseignants du 1er degré	Hommes	39,2	1,3	0,5	0	4,7	43
	Femmes	50,7	1,3	0,8	7,7	0,1	53,3
	Total	48,6	1,3	0,7	6,3	0,9	51,5
Autres personnels	Hommes	20,8	0,8	0,5	0	1,7	22,7
	Femmes	34,2	1,3	0,7	3,3	0,1	36,3
	Total	30,6	1,1	0,6	2,4	0,5	32,7
Enseignants du 2nd degré	Hommes	35,7	1,3	0,7	0	4	39,4
	Femmes	49,4	1,8	0,9	5,4	0,1	52,1
	Total	43,6	1,6	0,8	3,1	1,7	46,7
Tous les personnels	Hommes	34,1	1,2	0,6	0	3,8	37,5
	Femmes	47	1,5	0,8	6	0,1	49,6
	Total	43,1	1,4	0,7	4,2	1,2	45,9

Source: ministère de l'éducation nationale –DEPP

1.3.1. Les congés de maternité

Le tableau ci-dessus appelle quelques remarques : globalement durant l'année 2008-2009, un peu moins d'un agent sur deux a pris un congé pour raisons de santé. Ce qui différencie le premier degré du second, c'est qu'au regard du taux de féminisation la proportion de femmes ayant pris un congé de maternité est plus forte dans le premier degré (7,7 %) que dans le second (5,4 %) avec, par voie de conséquence, un besoin de remplacement long plus marqué dans le premier degré. La durée moyenne de l'absence pour maternité, si on y inclut les congés associés, est de 110 jours (sources AGAPE et EPP). En termes géographiques, la situation est variable selon les départements, essentiellement du fait de la jeunesse des académies bénéficiant de néo-titulaires qui va de pair avec un taux de féminisation prononcée. Il en est ainsi des inspections académiques franciliennes. Le département de Seine-Saint-Denis présente un taux de féminisation qui approche les 90 % et la part des congés de maternité dans les congés pour raisons de santé y est proche de 50 %. L'affectation de jeunes néo-titulaires en zone de remplacement, par défaut d'affectation définitive dans une école, conduit à constater des indisponibilités plus marquées des titulaires mobiles dues aux congés

de maternité. Dans le département du Rhône, les services de l'inspection académique notent entre 2009 et 2010 une forte progression des jours d'absence (de 1 960 à 3 049 jours), alors que l'effectif de remplaçants diminue.

1.3.2. Les congés de maladie ordinaire (CMO) dépendent fortement du cycle hivernal

Tous les services académiques rencontrés ont signalé le cycle classique du volume de CMO caractérisé par la croissance des absences comprises entre le mois de décembre et le mois de février. Ce pic d'absence est général dans la population française et non spécifique au monde de l'enseignement. La proportion d'agents prenant des congés pour maladie ordinaire n'est pas identique pour toutes les tranches d'âge des personnels du premier degré, alors que la différenciation est moins marquée dans le second degré.

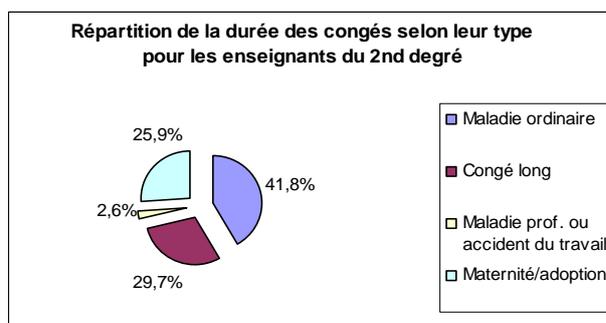
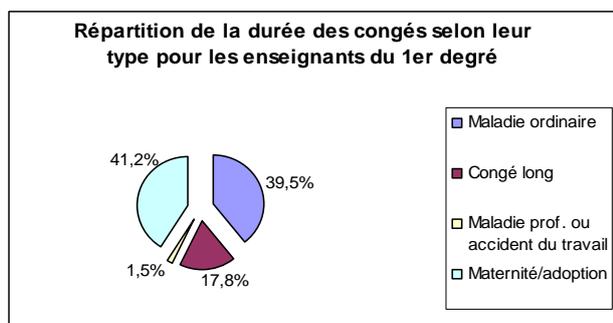
L'encours des CMO pèse naturellement sur la continuité de la classe en période hivernale. Il est curieux, compte tenu des difficultés rencontrées pour couvrir les absences par des suppléants à cette période, de continuer à organiser aux mêmes moments des stages de formation, qui ne peuvent qu'aggraver les difficultés pratiques pour la mise en œuvre des suppléances, dans le premier comme dans le second degré.

Proportion d'agents demandant un congé de maladie ordinaire		
	Premier degré	Second degré
Moins de 30 ans	60,6	43,3
De 30 à 39 ans	53,2	49,6
De 40 à 49 ans	43,9	43,6
Plus de 50 ans	40,5	38,6
Total	48,6	43,6

Source DEPP- année scolaire 2008-2009)

Dans le premier degré, les services de l'inspection d'académie de Bobigny ont constaté une croissance des absences pour maladie ordinaire dès le début de l'année scolaire depuis deux à trois ans ; ceci est un phénomène nouveau, qui accentue la tension sur le remplacement.

Le poids des congés pour raison de santé en fonction de la durée donne une bonne image des spécificités actuelles des absences dans le premier degré, comparées à celles du second degré.



⁵ Source DEPP/ analyse des fichiers de paye de Janvier 2000 à décembre 2010.

1.3.3. Les autorisations d'absence : un phénomène important dans le premier degré

Localement et au niveau de leur circonscription, les inspecteurs de l'éducation nationale peuvent accorder des autorisations d'absence aux enseignants⁶, lesquelles ne sont pas toujours prises en compte dans les remontées d'enquêtes de la DGESCO et ont été vraisemblablement sous-évaluées dans l'enquête du cabinet Roland Berger. Or ces absences, dont le volume est variable selon les circonscriptions et les départements, pèsent sur le dispositif et font l'objet de remplacements effectifs. La mission note un défaut global d'information sur cette question, lié, d'une part, à l'absence de recensement exhaustif de ces absences et, d'autre part, à un manque de régulation (les deux pouvant être liés).

Le nombre de demandes d'autorisations d'absence est très variable d'un département à l'autre : il représente par exemple 6 % du nombre total d'absences dans le Maine-et-Loire et 20 % en Seine-Saint-Denis. L'inspectrice d'académie du Maine-et-Loire a fait observer qu'en l'espace de trois ans, la proportion des demandes avait doublé dans son département. Or, sans remettre en cause la nécessité d'accorder des autorisations exceptionnelles, des formes de régulation sont à définir, ne serait-ce que pour traiter équitablement les demandes. Dans le département du Pas-de-Calais, toutes les demandes d'autorisations d'absence sont instruites depuis deux ans par les services de l'inspecteur d'académie. Dans le Rhône, l'inspecteur d'académie considère qu'une maîtrise des autorisations d'absence, en lien avec les inspecteurs de circonscription, contribuerait à une meilleure gestion d'ensemble de la fonction de remplacement.

Les demandes d'autorisation d'absence dans le premier degré sont directement liées à la charge de service hebdomadaire. Dans le second degré, compte tenu des obligations réglementaires de service hebdomadaire variant de 15 à 20 heures, elles sont de ce fait beaucoup plus faibles et entrent dans la problématique des absences de courte durée ; ces autorisations représentent un peu plus de 4% du total des absences de courte durée (observations de l'année 2009-2010)

Préconisation n° 1 :

- recenser toutes les absences, quelle qu'en soit la nature, dans les documents ministériels et demander à la DEPP de publier cette information au sein du bilan social en distinguant les premier et second degrés

Préconisation n° 2

- demander aux services académiques de veiller à la l'harmonisation et à l'équité dans la délivrance des autorisations d'absence d'une manière générale et pour le premier degré en particulier

⁶ Ces autorisations peuvent être liées au décès d'un proche, un mariage, à un rendez vous médical, une formation syndicale... En dehors d'un texte général de la fonction publique, l'octroi, le refus de l'autorisation ou le volume des autorisations exceptionnelles, ne font pas l'objet d'un encadrement particulier.

Préconisation n° 3

- proscrire des stages de formation durant la période hivernale (de décembre à février), conformément aux orientations du projet annuel de performance des programmes 140 et 141.

2. Le remplacement des enseignants absents - premier degré public

Deux sources d'information sont aujourd'hui disponibles pour connaître les données relatives au remplacement des enseignants dans le premier degré :

- des extractions spécifiques des bases de gestion AGAPE-public qui prennent en compte les congés ainsi que les absences administrativement recensées. La DGRH et la DEPP utilisent ces données.
- une enquête annuelle réalisée, à partir de ces extractions, par la DGESCO, en liaison avec les inspections académiques, qui vise à construire les indicateurs d'analyse de l'utilisation des moyens d'enseignement en cohérence avec les actions du programme 140 dont l'action 5 « remplacement ». Les résultats de cette enquête sont retracés dans un document intitulé « indicateurs de suivi de gestion – premier degré public » qui comporte de nombreuses informations sur le remplacement.

Ces sources permettent de disposer d'éléments descriptifs sur les absences et le potentiel de remplacement. C'est notamment à partir de l'enquête annuelle que sont renseignés les indicateurs de performance de l'action « remplacement » du programme premier degré public.

2.1. Le taux d'absence : un mode de calcul qui reflète pas la réalité

La DGESCO établit un taux d'absence défini par le rapport entre le nombre des journées d'absence et le nombre de journées rémunérées des personnels en responsabilité d'une classe. En 2009-2010, ce taux est arrêté à 7,44 %. Il est en constante augmentation depuis quatre ans (7,3 %, en 2008-2009, 7,23 % en 2006-2007 et 7,08 % en 2005-2006). Cette évolution s'explique, sur la période, par l'effet des congés de maternité.

Toutefois, d'une académie à l'autre, la situation peut être extrêmement différente, le poids des congés de maternité pouvant connaître de sérieuses variations entre les départements. Ainsi, dans le département du Pas-de-Calais, le poids des congés longs (essentiellement des congés de maternité) passe entre 2008-2009 et 2009-2010 de 45 à 53 % du total des congés.

On note une forte dispersion des taux d'absence d'un département à l'autre avec une variation des extrêmes du simple au double (10,71 % dans le Tarn et 5,38 % dans le Puy-de-Dôme).

En réalité, la valeur de cet indicateur est fragilisée par plusieurs biais liés à son calcul :

- le numérateur est sous-estimé car ne sont pas prises en compte les absences liées à des stages de formation continue, ni les autorisations exceptionnelles d'absence ; or, ces deux motifs d'absences représentent environ 10 % des absences,

- la période couverte est celle de l'année scolaire, à l'exclusion des seules vacances d'été ; or, les congés de maladie ordinaire sont moins importants pendant les petites vacances si bien que le taux d'absence est plus bas pendant ces périodes (- 45 % pendant les vacances de la Toussaint et de Noël, - 30 % pendant les vacances d'hiver et de printemps. *Source : Cabinet Roland Berger*) ; la mesure du taux d'absence devrait donc exclure toutes les périodes de vacances scolaires car il n'y a bien entendu aucune pertinence à mesurer les absences durant ces périodes.

Pour illustrer le manque de fiabilité de ces calculs, la mission peut donner l'exemple suivant. L'inspection académique de Seine-Saint-Denis estime son taux d'absence à 5,5 % en 2009, taux qui oscille entre 5,2 et 5,5 % depuis quatre ans. Ce taux résulte du rapport entre le nombre de jours de congés pris et le nombre de personnes dans l'académie exprimé en jours pour la totalité de l'année (365 jours). Ces données appellent plusieurs remarques. La première est de taille puisque le taux d'absence estimé par l'inspection académique n'est pas celui calculé par le ministère. En effet, la DGESCO arrête un taux d'absence, comme précisé *supra*, qui rapporte le nombre de journées d'absence au nombre de journées rémunérées des personnels en charge d'une classe, ce qui conduit à un taux de 8,27 %. La mission constate par ailleurs une incohérence dans le nombre de journées d'absence retenues pour la statistique départementale et celui renseigné par le même service départemental pour l'enquête nationale de la DGESCO. Le mode de calcul de l'inspection académique réduit mécaniquement le taux d'absence, par accroissement au dénominateur du nombre de jours/homme en incluant la totalité des vacances scolaires.

Cet état de fait souligne l'extrême fragilité, tant des indicateurs nationaux que des données locales, et met en évidence la nécessité de définir des indicateurs rigoureux et partagés et de mettre en place des procédures et des outils cohérents pour la collecte des données.

Préconisation n° 1 :

- définir un indicateur partagé entre les directions du ministère et les académies sur le taux d'absence.

Préconisation n° 2 :

d'une manière générale pour tous les indicateurs d'aide à la décision, à construire pour le fonctionnement de l'outil national de gestion du remplacement intitulé ARIA (voir infra):

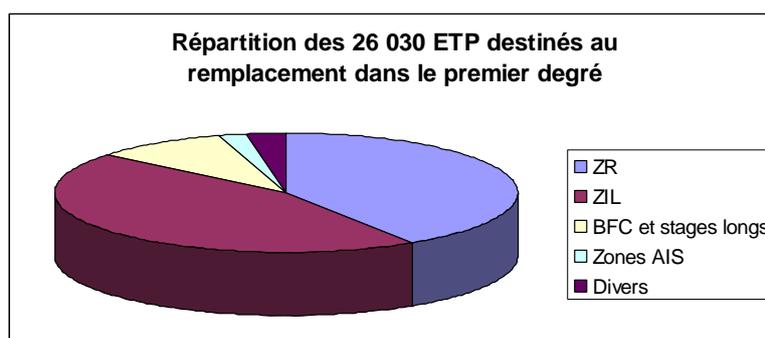
- mettre fin au décompte des absences pendant les vacances scolaires ;***
- confier l'assistance à maîtrise d'ouvrage à la DEPP.***

2.2. Le potentiel de remplacement

Sur la période 2005-2010, le potentiel d'emplois consacré au remplacement n'a cessé de croître pour atteindre 26 400 équivalents temps plein (ETP) fin 2009. Les emplois créés au budget sur cette période (+ 2 900) ont majoritairement été affectés au remplacement, d'une part du fait d'une progression démographique moindre que prévue (liée pour partie à l'introduction de la base élèves premier degré), d'autre part en raison de la progression continue des congés de maternité, de l'incidence de l'introduction des décharges de directeurs d'école à quatre classes et des effets du droit au temps partiel à 80 %.

2.2.1. *Le potentiel de remplacement : des moyens budgétaires inférieurs aux disponibilités de gestion*

En février 2011, le remplacement a mobilisé 26 030 titulaires remplaçants en équivalents temps plein auxquels il convient d'ajouter 5 220 stagiaires, soit un total de 31 250 ETP (source AGAPE – février 2011). Le potentiel s'accroît sensiblement par rapport à l'année précédente, du fait de la mobilisation des stagiaires et de la présence de surnombres dans le premier degré⁷.



En janvier 2011, la DAF comptabilisait au contrôle national des emplois 5 370 surnombres. Cet apport conjoncturel, lié aux difficultés de prévisions des départs en retraite et qui représente 1,7 % des emplois budgétaires d'enseignants du premier degré, a vocation à se résorber partiellement du fait des vacances d'emplois survenant en cours d'année scolaire ; au début de l'année scolaire 2010-2011, on en comptait 7 900. Pour la prochaine rentrée, et compte tenu des départs en retraite attendus, la DAF estime le surnombre prévisible à 6 000, soit – 1 900 entre septembre 2010 et septembre 2011. Les prévisions doivent toutefois être appréciées avec la plus extrême prudence du fait des effets des textes sur la réforme des retraites. Le report de l'âge de départ en retraite de 55 à 55,4 ans d'une part, et les possibilités offertes aux mères de trois enfants et plus de bénéficier jusqu'au 31 décembre 2010 d'une retraite aux conditions antérieures d'autre part, compliquent singulièrement la prévision de résorption des surnombres. La DGESCO, pour sa part, estime que la résorption des surnombres dans le premier degré devrait être effective à la fin de l'année 2012. Les académies devraient donc continuer à supporter des surnombres durant l'année 2012, même si la tendance à la décroissance est affirmée. Une large partie de ces surnombres a été implantée, à titre temporaire, sur les zones de remplacement pour satisfaire à des suppléances courtes ou garantir des remplacements durant des stages de formation, comme le montre l'exemple de la Mayenne.

A défaut d'application nationale, la DGESCO construit des indicateurs de gestion du premier degré public à partir d'une enquête auprès des inspecteurs d'académies. Les informations ainsi constituées documentent le programme annuel du premier degré public (programme 140). Cette enquête permet en particulier de définir le taux de remplacement et le taux d'efficacité du remplacement. Elle est annuelle et s'intitule « Indicateurs d'analyse de l'utilisation des moyens ». La note de service en date du 12 novembre 2010 adressée aux

⁷ En 2009, les premiers surnombres ont permis de compenser l'impossibilité de recourir aux listes complémentaires pour couvrir des vacances d'emplois en cours d'année.

recteurs et inspecteurs d'académie précise qu'il s'agit, *a priori*, et pour les indicateurs relatifs à l'absence et au remplacement, de la dernière enquête déclarative, avant le déploiement de l'application ARIA dont l'effectivité est prévue à la rentrée 2011 (*cf. infra*).

La DGESCO calcule le potentiel théorique de remplacement en journées. Il correspond au nombre d'emplois de titulaires mobiles dédiés aux congés de maladie et de maternité, ainsi qu'aux sortants d'IUFM en surnombre, affectés d'un coefficient multiplicateur de 290 jours. Deux remarques peuvent être faites à ce stade :

- La DGESCO exclut du potentiel théorique les brigades de formation continue (BFC), alors que les pratiques départementales témoignent à tout le moins d'une porosité de ces brigades avec les brigades départementales de remplacement. Cette approche réduit sensiblement le potentiel, ce qui biaise les comparaisons là où les inspecteurs d'académie ont procédé à leur suppression, par fusion avec les brigades départementales ;
- La conversion en journées par 290 correspond à l'année civile, déduction faite des congés d'été évalués à environ dix semaines. Il n'est pas tenu compte des petites vacances.

Le potentiel réel de remplacement prend en compte les absences des titulaires mobiles. Les absences des titulaires mobiles sont supérieures à celles des titulaires affectés en classe (*cf. infra*). Cette situation s'explique du fait du placement en ZIL ou en brigade de personnels en grandes difficultés pour enseigner. Tous les inspecteurs d'académie rencontrés par la mission ont indiqué mettre en brigade de remplacement des personnels dans l'incapacité de « prendre une classe ». Mais comme cette réalité ne correspond à aucune instruction officielle, et qu'elle recouvre une réalité difficile à admettre et à analyser, il est impossible de donner des chiffres exacts. Une inspectrice rencontrée lors de la mission reconnaît que, dans la pratique, tous les remplaçants ne sont pas véritablement aptes à effectuer tout type de remplacement et qu'elle connaît personnellement au moins deux enseignants qui rencontrent des difficultés particulières (dont un pour raisons de santé). Même si l'indisponibilité n'est pas totale, le potentiel de remplacement s'en trouve évidemment affecté. Bien qu'il n'y ait pas eu de recensement récent, la DGESCO estime qu'à minima cela concerne 500 personnes. La mission pour sa part estime que c'est beaucoup plus élevé. Une projection réalisée à partir des réponses des responsables des inspections académiques visitées conduit à un chiffre supérieur, de l'ordre de 1 500 à 2 000 personnes. La DEGSCO, en lien avec la DGRH, gagnerait à mener une étude approfondie sur ce point.

Il serait utile à tout le moins d'identifier en tant que tels ces personnels totalement ou partiellement indisponibles (comme cela se fait dans le second degré), pour pouvoir apprécier avec précision le potentiel de remplacement et son rendement. A défaut, il restera difficile d'expliquer que les personnels spécialisés dans le remplacement des professeurs absents présentent un taux d'absences supérieur à ceux qu'ils sont censés remplacer.

A partir de ces éléments, la DGESCO rapporte au potentiel le nombre de journées rémunérées des personnels enseignants (en appliquant toujours la règle des 290 journées), ce qui permet de renseigner les taux théorique et réel de remplacement figurant au programme annuel de remplacement. Selon le programme annuel de performance, la proportion des emplois affectés

au remplacement passe entre 2002-2003 et 2009-2010 de 8,02 % à 8,32 %. Les dernières données de la DGESCO conduisent pour l'année 2009-2010 à un taux de 8,53 %. Cette statistique est calculée sans tenir compte des surnombres.

Mais si l'on rapporte le potentiel de remplacement (titulaires + stagiaires soit 31 240 ETP) au total des moyens d'enseignement consacrés au premier degré (y compris les dépassements soit 317 370 ETP⁸), ratio somme toute sommaire, on approche un potentiel de 10 % (9,84 % en l'espèce), plus proche des réalités de gestion. Mais il convient de rappeler que la disparition progressive des surnombres va créer des difficultés considérables dans les prochaines années scolaires.

2.2.2. Les pertes dans le potentiel de remplacement

Au-delà de ce qui relève des causes d'absence des agents, certaines applications de textes, sans objet direct avec le remplacement, conduisent à mobiliser de fait des moyens de suppléance.

Les décharges des directeurs d'écoles de quatre classes et plus (*cf.* note de service du 21 juin 2006), étaient couvertes, avant la réforme des formations des maîtres, par les professeurs des écoles stagiaires de deuxième année (PE2), sous la forme de « stages filés ». Dans la loi de finances pour 2010, 2 280 ETP ont été créés dans le premier degré dont 1 400 à 1 500 étaient destinés, précisément, à couvrir cette perte de potentiel des PE2. Or, la répartition des moyens correspondants entre les inspections académiques n'a pas coïncidé parfaitement avec la perte en gestion. De nombreuses inspections académiques ont signalé un déficit qui a pu être couvert pour partie par des moyens normalement dédiés au remplacement. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, cinq emplois de remplaçants ont dû être gelés pour compenser l'insuffisance. Dans le Pas-de-Calais, alors que 51 ETP correspondaient à l'apport des PE2 stagiaires, le département a reçu 32 ETP, sans précision quant à l'origine de la couverture de l'écart. Dans le département du Nord, 70 ETP ont été retirés des moyens de remplacement pour financer les décharges de direction. Ce redéploiement est largement compensé par l'affectation en surnombre de professeurs stagiaires (plus de 300). Or, le caractère temporaire des surnombres fragilise à terme et dès la rentrée 2012, la capacité des inspections concernées à maîtriser les besoins de remplacement. Il n'existe pas d'études ou d'analyses permettant de déterminer pour la France entière les écarts positifs ou négatifs résultant de la compensation des décharges de direction, et des types de ressources (dont les moyens de suppléances) mobilisés à ce titre. En tout état de cause, il n'est pas de bonne administration de voir les services académiques ponctionner des dotations destinées au remplacement pour satisfaire à des obligations réglementaires. Il revient aux directions d'administration centrale concernées de corriger ces errements dans le cadre du dialogue de gestion qu'elles entretiennent avec les inspections académiques.

Pour ce qui concerne l'application des textes de la fonction publique relatifs au temps partiel (*cf. infra*), la mission constate une situation problématique.

⁸ Source CNE du mois de janvier 2011

L'annualisation du temps partiel dans la fonction publique (décret du 7 août 2002), croisée avec les dispositions réglementaires relatives aux obligations de service des enseignants du premier degré (décret du 30 juillet 2008), rendent complexe la gestion des temps partiels des enseignants du premier degré. Cette complexité résulte de la compatibilité de la quotité de temps partiel demandée avec l'exercice du service hebdomadaire sur des demi-journées. Certaines quotités correspondent à des demi-journées entières, d'autre pas. Ainsi, un temps partiel de 75 % s'organise correctement sur six demi-journées (idem pour un 62,5 ou un 50 %) alors que d'autres quotités, en particulier le temps partiel à 80 %, ne permettent pas une répartition du service sur un nombre entier de demi-journées. Dans ce cas, il s'exerce sur six demi-journées, sachant que le service annuel complémentaire sera de 87 heures (dont 48 heures d'aide personnalisée), et que le bénéficiaire, qui percevra une rémunération de 85,7 %, devra par ailleurs 14 demi-journées supplémentaires à répartir dans l'année.

Dans les faits, la gestion des temps partiels à 80 % soulève des difficultés pratiques non négligeables. Elle aboutit d'un côté à ne pas pouvoir utiliser dans de bonnes conditions les demi-journées annualisées et de l'autre à mobiliser des moyens de remplacement pour combler la vacance. Fondamentalement, la modification récente des obligations de service des enseignants du premier degré se heurte au droit des agents à prendre un temps partiel de 80 %. La tendance générale n'est pas à la croissance des décisions d'octroi de temps partiels à 80 % ; celles-ci demeurent nettement minoritaires par rapport au temps partiels de 50 et 75% (cf. tableau ci-dessous). Le nombre d'agents bénéficiaires d'un temps partiel est stable de 2009 à 2010 après une hausse entre 2008 et 2009.

quotités en %	octobre 2010		octobre 2009	
	nbre d'agents	poids /total TP	nbre d'agents	poids /total TP
0,50	16 775	42%	16 930	43%
0,75	18 784	47%	15 432	40%
0,80	4 594	11%	6 581	17%
total	40 153		38 943	

Source : DGRH-AGAPE

Dans les académies qu'elle a visitées, la mission observe des situations très divergentes dans la gestion des demandes de temps partiels à 80 %. Selon une enquête de la DGRH en date de mai 2010, le poids des agents à temps partiel à 80 % varie de 0 à 50 % selon les académies (0,1 % à Paris et 49,4 % à Créteil pour prendre des académies limitrophes). Dans l'académie de Créteil, le choix très marqué pour le temps partiel à 80 % se fait au détriment de l'option à 75 %, qui est quasi-inexistante. Si certaines académies proscrivent le principe même de la demande alors que l'administration a compétence liée dans certains cas (en application de la loi du 11 janvier 1984), d'autres sont assez larges dans l'appréciation, et couvrent notamment le temps partiel à 80% par la ressource des surnombres, ce qui peut conduire à des complications de gestion ultérieures, lorsque ceux-ci seront résorbés.

Alors que, saisie d'une demande de temps partiel de droit (en général motivée pour élever un enfant de moins de trois ans), l'administration a compétence liée pour l'accorder, les

inspecteurs d'académie, tout en examinant au cas par cas les demandes sur autorisation, ont tendance à les valider *a minima*.

Dans un système généralisé de semaines de quatre jours (soit 144 jours effectifs d'enseignement dans l'année), la prise d'un temps partiel à 80 % relève pour les agents plus de l'effet d'aubaine résultant du rapport entre temps de travail et rémunération que d'une volonté de concilier vie personnelle et vie professionnelle.

La mission d'inspection estime que la situation actuelle n'est pas tenable dans la durée car elle affecte la continuité pédagogique et détourne de fait, des moyens dévolus à la continuité du service public de l'éducation. L'octroi des temps partiels à 80 % se révèle incompatible avec le service dû aux élèves, ce qui dans l'enseignement est la meilleure définition de l'intérêt du service. Pour ces raisons, il serait raisonnable de revenir, par voie réglementaire, sur le principe de l'octroi de cette seule quotité.

A défaut d'une telle modification, on pourrait généraliser le dispositif envisagé à l'inspection académique de Lyon comme celle du Maine-et-Loire, à savoir constituer un potentiel de remplacement de 14 demi-journées par professeur exerçant à 80 %, utilisable en janvier-février, en leur demandant de s'organiser pour être disponibles à cette période.

Préconisation n° 3 :

- à organisation scolaire hebdomadaire constante, revoir par voie réglementaire l'octroi des temps partiels à 80%.

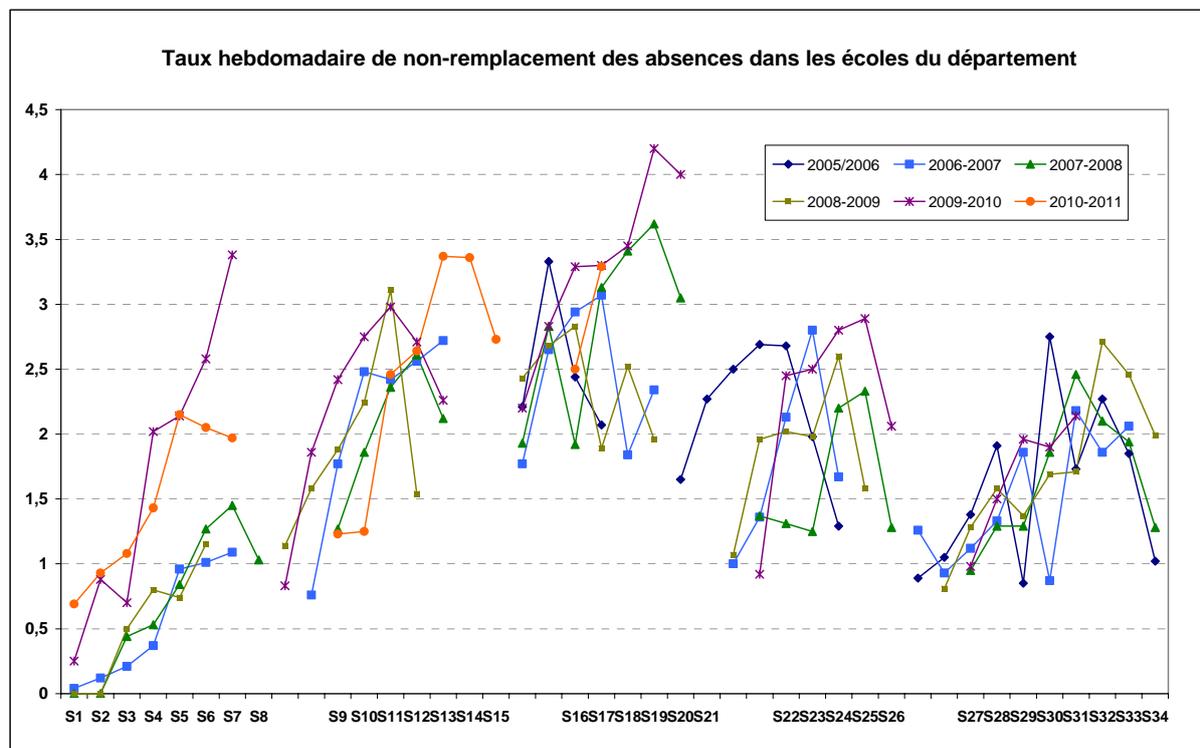
2.3. Le taux de remplacement et le taux d'efficacité du remplacement : des indicateurs importants mais à la méthodologie incertaine.

Le taux de remplacement est le rapport entre les journées remplacées et le nombre de journées d'absence. La DGESCO note un taux de remplacement en hausse sensible entre 2008-2009 et 2009-2010 (de 90,7 à 92,3 %). L'amélioration constatée, qui rompt avec les années précédentes, intervient dans un contexte de hausse du taux d'absence (*cf.* ci-dessus). Alors que les moyens spécifiquement dédiés au remplacement régressent de 8,44 à 8,32 % (eu égard aux contraintes de l'application de textes), la progression est directement liée à l'apport des surnombres ; toutes choses égales par ailleurs, la suppléance ne pourra pas manquer de se dégrader mécaniquement dès que les services centraux auront ajusté le calibrage des concours aux départs en retraite.

Plusieurs inspections académiques ont construit un indicateur de suivi, non pas du remplacement mais du non-remplacement (Mayenne, Maine-et-Loire et Seine-Saint-Denis). Cet indicateur porte sur le nombre de classes non remplacées rapportées au total de classes existant dans le département. Le fait de retenir un indicateur négatif témoigne certes de l'acuité du sujet, mais aussi d'une volonté d'appréhender le remplacement pour ce qu'il est vécu par les élèves et les familles ; à l'inverse, le taux de remplacement, dont on connaît les limites actuelles, est un indicateur relevant plus de l'usage interne à l'administration. En

conséquence, le taux de non-remplacement des classes est un outil qui mériterait une meilleure diffusion.

En Seine-Saint-Denis, et avec le temps, on note une dégradation tendancielle de la situation du remplacement, qui conduit, en particulier sur la période des mois de janvier et février, à dépasser le taux de 2 % à partir duquel l'inspecteur d'académie estime que les difficultés de terrain deviennent sérieuses et, au-delà, graves.



Source : inspection académique de Seine Saint Denis

L'inspection académique du Rhône dispose d'un indicateur assez proche de celui observé dans les départements de Seine-Saint-Denis et du Maine-et-Loire. Les services comptabilisent le nombre hebdomadaire moyen de jours d'absences non couverts. On retrouve un pic de congés non couverts assez élevé sur les semaines 5 et 6 du calendrier de l'année civile (entre la fin janvier et la mi-février).

Préconisation n° 4 :

- dans le cadre des travaux à mener sur les indicateurs, introduire un indicateur de non-remplacement, plus exigeant et conforme aux objectifs de continuité du service public.

S'agissant de l'efficience du remplacement, ou du taux de rendement, on note bien, au regard de ce qui précède, que l'indicateur est d'une totale fragilité.

Aujourd'hui, cet indicateur mesure l'activité de remplacement des titulaires mobiles et des personnels en surnombres affectés au remplacement :

- au numérateur est porté le nombre de journées d'absence pour congés de maladie et de maternité remplacés par les titulaires mobiles ;

- au dénominateur est retenu le potentiel théorique des titulaires remplaçants.

Cet indicateur exclut les remplacements (numérateurs) et les remplaçants (dénominateur) au titre de la formation continue. Le potentiel de remplacement (théorique) retenu ne prend pas en compte les propres absences des titulaires mobiles ; or, on a noté qu'une petite partie d'entre eux était placée en brigade faute de pouvoir, pour des raisons de santé en général, être totalement disponible pour la classe. Il a été mentionné que les calculs du taux de remplacement, comme du potentiel théorique de remplacement, sont réalisés sur la base de 290 jours, ce qui est grandement contestable. Enfin, les titulaires mobiles peuvent accessoirement se voir confier des missions en cours d'année sur des postes vacants ou se voir confier des suppléances dans le second degré (plus rare toutefois) dans les SEGPA et EREA.

Les inspecteurs d'académie ne considèrent pas ce taux comme crédible et l'audit du cabinet Roland Berger conduisait à une observation convergente, considérant cet indicateur comme « très à risque ».

Pour l'année 2009-2010, le taux de rendement du remplacement s'établit à 80,5 % sur le territoire métropolitain, contre près de 81 % l'année précédente. Le taux de rendement du remplacement s'effrite légèrement du fait de la disponibilité croissante de surnombres mobilisables pour la suppléance.

Les remontées d'enquête 2009-2010 conduisent à une très forte dispersion des situations départementales. Au titre de l'année 2009-2010, la Haute-Loire présente ainsi un taux de l'ordre de 60 %, quand la Haute-Savoie se situe à 90 %. Eu égard au caractère déclaratif de l'enquête, à la difficulté objective pour les agents de la DGESCO de vérifier dans le détail les renseignements donnés et aux biais méthodologiques mentionnés, cet indicateur cumule un ensemble de points de fragilité qui le rend peu exploitable à ce stade, en particulier pour des comparaisons entre départements.

2.4. L'organisation du remplacement dans le premier degré public : une situation disparate mais des tendances à la mutualisation.

2.4.1. *L'organisation administrative héritée des textes*

L'organisation du remplacement dans le premier degré est historiquement issue de la loi du 8 mai 1951 relative à la situation du personnel remplaçant de l'enseignement du premier degré et a été précisée successivement par trois circulaires⁹.

Les textes sont tous assez anciens et conditionnent les modes de gestion observables.

⁹ Circulaire du 13 mai 1976 relative à l'emploi des instituteurs chargés du remplacement des maîtres indisponibles, suivie de la circulaire du 28 juillet 1978 qui précise son application et de la note de service relative à la situation des instituteurs maîtres remplaçants en date du 25 mars 1982.

Le cadre de gestion est le département, et c'est sous l'autorité de l'inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN) que s'organise la fonction de remplacement. Celle-ci concerne tout autant le remplacement sur poste vacant que celui rendu nécessaire par tout type de congés (la suppléance).

Les remplacements s'effectuent soit en brigade en général au niveau départemental, soit au sein d'une zone d'intervention localisée (ZIL) dont le périmètre correspond historiquement à celui de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription. Si l'IA-DSDEN affecte les personnels en zone, c'est l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) qui, selon le modèle classique, gère les opérations de suppléances.

La note de service du 25 mars 1982 précise la nécessité de réserver les titulaires remplaçants des ZIL pour les suppléances de courte durée (congés de maladie ordinaire, stages, absences...), et de mobiliser la brigade pour les remplacements longs (congés de longue maladie, congés de maternité...). Des brigades de formation continue ont été constituées pour satisfaire au remplacement des enseignants en formation. Tous les départements n'identifient pas de brigade de formation continue mais, dans la majorité des situations rencontrées, le potentiel de la brigade de formation continue est mobilisable pour des remplacements autres.

Il n'existe pas de recensement exhaustif des modes d'organisation du remplacement dans les départements. Les visites dans les académies conduisent à observer un spectre qui va d'une organisation très déconcentrée sur les IEN de circonscription pour la gestion des ZIL à des formes de mutualisation, de régulation, voire de coordination de la gestion des remplacements au niveau départemental.

Ainsi, l'inspection académique de Seine-Saint-Denis confie exclusivement les remplacements courts aux IEN qui disposent, chacun pour ce qui le concerne, d'un effectif de titulaires remplaçants. La mobilisation des titulaires est, de l'avis des services académiques, assez étanche d'une zone à l'autre. En cas de difficulté à couvrir des absences dans une circonscription, l'IEN fait appel à l'inspection académique afin de bénéficier d'un renfort qui s'impute alors sur la brigade départementale ou sur la brigade de formation continue. Dans le cas d'espèce, deux remarques peuvent être formulées : l'inspection académique de Seine-Saint-Denis partage la gestion du remplacement en trois services, les ZIL et les secrétariats d'IEN, la brigade départementale, la brigade de formation continue. Par ailleurs, les services de l'inspection ne disposent pas d'informations sur la disponibilité du potentiel sur les ZIL et la mobilisation des enseignants remplaçants. Cette situation peut induire un sous-rendement, ce qui toutefois ne se vérifie pas dans les statistiques globales de l'inspection telles qu'elles remontent dans les données destinées à la DGESCO. Cela peut également signifier une sous-dotation des zones au regard des besoins de suppléances et/ou des contrastes infra-départementaux entre les dotations des ZIL. Pour l'inspection académique du Rhône, l'organisation du remplacement au niveau de la circonscription rend plus difficile l'affectation de ces remplaçants hors de leur circonscription, d'où une réduction de l'efficience à l'échelle du département.

Inversement, l'inspection académique du Maine-et-Loire a adopté depuis 2005 pour les remplacements courts un mode de gestion centralisé. Ce mode de gestion repose sur les

17 circonscriptions du département qui collectent chaque matin les demandes de remplacement des directeurs d'école (sur tout type de support) et les saisissent dans un outil de gestion appelé « TRIPE » (titulaires remplaçants, instituteurs et professeurs des écoles). A l'issue de cette procédure, le service du remplacement de l'inspection académique traite les absences consultables et mobilise par téléphone les remplaçants disponibles qui sont répartis sur le territoire départemental. Dans ce cas, il n'existe plus à proprement parler de ZIL, l'arbitrage s'opère au regard de la disponibilité des personnes naturellement, de leur réactivité, et en conséquence des distances.

Entre les deux schémas, des organisations intermédiaires existent qui conduisent à constituer des pôles de gestion regroupant plusieurs circonscriptions d'IEN, avec une régulation départementale comme c'est le cas en Loire-Atlantique, par exemple. Dans l'académie de Lille, l'organisation est adaptée à la forte densité démographique de l'académie : le département du Nord gère les remplacements au niveau des bassins de formation, qui regroupent plusieurs circonscriptions (organisation proche de la logique de gestion par pôles de la Loire-Atlantique), un seul IEN, assisté d'une gestionnaire, est responsable de la brigade de remplacement du bassin. Dans le département du Pas-de-Calais, si la gestion ne s'effectue pas au niveau du bassin de formation, néanmoins la coopération entre circonscriptions d'un même bassin est très forte et systématique, facilitée par le regroupement des sièges de circonscriptions en un même lieu (Arras, par exemple).

Dans les cas d'une gestion centralisée au niveau départemental ou coordonnée sur le fondement de pôles géographiques, les services disposent d'un outil de gestion développé localement ou adapté à partir d'un développement local (le logiciel « Gestion IEN » par exemple, développé par l'inspection académique du Nord). La qualité des opérations d'affectation d'un titulaire remplaçant repose sur l'informatisation de tâches de gestion liées pour partie au traitement des incidences financières¹⁰.

2.4.2. L'organisation du remplacement dans les inspections académiques : l'abandon d'une gestion limitée à la circonscription.

Pour l'organisation du remplacement au sein des inspections académiques, l'existence de titulaires sur ZIL et de brigades spécialisées, comme celles mises en place pour assurer les remplacements liés à la formation continue, induisent des rigidités géographiques et sectorielles. Elles doivent être remises en cause rapidement.

Dans le dernier cas, la mission observe que ces brigades tombent de fait en désuétude, les titulaires étant fréquemment intégrés à des brigades de remplacement de droit commun. Les

¹⁰ Les personnels titulaires bénéficient d'une indemnité spéciale de remplacement destinée à couvrir principalement les déplacements et plus largement les contraintes spécifiques. Cette indemnité régie par le décret du 11 novembre 1989, est journalière et comporte plusieurs taux (une douzaine) ; le décret a fait l'objet d'une lecture plus rigoureuse ces dernières années et les inspections académiques, sous la coordination des recteurs d'académie, ont conduit la politique d'harmonisation nécessaire. L'abandon de la prise en compte de la totalité des journées comprises sur une période de remplacement au profit du nombre de jours effectifs, a conduit à voir la dépense se réduire de près de 15 millions d'euros entre 2005 et 2010 (65 millions d'euros en 2010). La gestion de l'indemnité demeure complexe eu égard à la douzaine de taux différents applicables.

inspecteurs d'académie interrogés admettent dans leur ensemble une certaine souplesse dans la mobilisation des brigadiers de formation continue (BFC), en fonction des besoins de court terme. Ainsi, dans le Pas-de-Calais, sur les 100 ETP identifiés comme relevant de la formation continue, seuls 17 ETP sont mobilisés à ce titre, l'essentiel allant à la couverture des congés de maladie et de maternité. Certains départements ont déjà abandonné¹¹ les BFC, d'autres les maintiennent optiquement eu égard aux représentations qui pourraient être associées à leur suppression. Il convient de noter que dans l'organisation des services départementaux, ce maintien peut conduire à un cloisonnement administratif dans la gestion de la fonction de remplacement (cas de la Seine-Saint-Denis).

S'agissant de l'existence de titulaires sur ZIL, ce type d'organisation présente de sérieuses faiblesses tant par la disponibilité géographique que fonctionnelle des agents. Il conviendrait de banaliser les remplacements courts ou longs d'une part, et de veiller d'autre part à mobiliser les titulaires remplaçants sur des ressorts territoriaux potentiellement plus larges que la circonscription. A ce stade, deux conditions doivent être réunies : premièrement, veiller à ce qu'il n'y ait pas ou peu de délais de carence et à ce que, à tout le moins, une modification du mode d'organisation ne conduise pas à une dégradation de la réactivité ; deuxièmement, eu égard au rôle des inspecteurs de l'éducation nationale et de leur secrétariat, les maintenir à l'intérieur d'un dispositif opérationnel. En effet, le cumul d'une fonction hiérarchique administrative et d'une autorité fonctionnelle donne aux IEN du premier degré un poids certain et incontournable, ce qui facilite la mobilisation des enseignants concernés par la suppléance. C'est pourquoi, s'il importe de s'écarter des rigidités liées à une gestion adossée à la circonscription, une mutualisation infra-départementale des moyens de suppléances, sous la responsabilité d'un IEN et des secrétariats concernés doit permettre d'optimiser la gestion du potentiel enseignant là où les titulaires de ZIL demeurent. Dans les départements où ce type d'organisation est mis en place (avec en général des adaptations liées au nombre d'enseignants dans le département), elle donne satisfaction. La qualité des opérations d'affectation d'un titulaire remplaçant repose sur l'informatisation de tâches de gestion liées pour partie au traitement des incidences financières¹². Dans le cas de l'inspection académique du Maine-et-Loire, en raison de l'absence de statistiques fiables sur les motifs d'absences des enseignants et des remplaçants, sur l'utilisation des moyens de remplacement par circonscription et d'un défaut de gestion mutualisée des remplaçants par bassin, il s'est avéré nécessaire de procéder à la mise en place d'une gestion centralisée. C'est à partir de données construites que des réimplantations d'emplois en zones ont pu être réalisées, avec à la clé une approche plus équitable du versement de l'indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR).

¹¹ 34 départements ne mentionnent pas d'existence de brigades de formation continue (AGAPE – Février 2011).

¹² Les personnels titulaires bénéficient d'une indemnité spéciale de remplacement destinée à couvrir en principal les déplacements et plus largement les contraintes spécifiques. Cette indemnité régit par le décret du 11 novembre 1989, est journalière, elle comporte plusieurs taux (une douzaine) ; le décret a fait l'objet d'une lecture plus rigoureuse ces dernières années et les inspections académiques, sous la coordination des recteurs d'académie ont conduit la politique d'harmonisation nécessaire. L'abandon de la prise en compte de la totalité des journées comprises sur une période de remplacement au profit du nombre de jours effectifs, a conduit à voir la dépense se réduire de près de 15 millions d'Euros entre 2005 et 2010 (65 millions d'Euros en 2010). La gestion de l'indemnité demeure complexe eu égard à la douzaine de taux différents applicables.

L'étude du cabinet Roland Berger plaide en termes de préconisations pour une organisation cible conduisant à développer une approche par regroupement de circonscriptions avec une fusion des ZIL et brigades. Sans définir une organisation trop théorique, et en fonction de la démographie scolaire du département, la mutualisation doit être privilégiée.

La mission n'a pas observé une organisation conduisant organiquement à une coopération interdépartementale et *a fortiori* inter-académique. L'esprit et la lettre de la loi du 8 mai 1951 demeure. Le département forme un cadre « mental ». Or le rôle du recteur dans la gestion des moyens du premier degré et la mise en cohérence croissante des pratiques de gestion du premier degré au niveau du territoire académique peuvent favoriser les rapprochements et coopérations organisées là où la géographie l'impose.

Préconisation n° 5 :

- organiser une gestion mutualisée en fonction de la démographie scolaire du département et de son organisation spatiale ; envisager une approche interdépartementale au cas par cas au sein d'une même académie, sous réserve que le nouvel outil de gestion le permette ;

2.4.3. Les outils de gestion : l'urgence d'un déploiement national de l'outil ARIA

D'une manière générale, les départements qui privilégient une gestion des suppléances au sein de la circonscription ne mobilisent pas d'outils de gestion dédiés. A l'inverse, un pilotage départemental plus marqué s'appuie sur un applicatif conçu au sein d'équipes académiques. C'est le cas du département de la Mayenne, avec l'outil TRIPE, ou du département de l'Isère, avec l'applicatif GRISBI (Gestion des remplacements d'instituteurs en sous-brigades d'IEN).

L'introduction d'un outil de gestion a favorisé et favorise des schémas d'organisation plus éloignés de la conception héritée des instructions ministérielles centrées à l'origine sur la circonscription.

La décision, assez récente, d'élaborer un **applicatif national** destiné à la gestion du remplacement dans le premier degré, constitue un élément majeur d'amélioration des conditions de gestion d'une fonction de base du service public de l'éducation.

Baptisé ARIA (Assistance au remplacement dans les inspections académiques), cet outil est développé sous maîtrise d'ouvrage de la DGRH et sous maîtrise d'œuvre du STSI. En projet depuis 2006, l'application est actuellement en cours d'utilisation et de tests de finalisation dans 33 départements, ce depuis décembre 2010 suivant les IA. Sa généralisation est prévue pour la prochaine rentrée scolaire 2011. Les 67 départements restants seront formés d'ici à la fin du premier semestre 2011.

Le produit a pour objet d'offrir une gestion intégrée de la suppléance entre le directeur d'école, l'IEN en charge opérationnelle du remplacement et les services départementaux. Le cahier des charges a été élaboré, et c'est normal, à partir des modes d'organisation existants, c'est-à-dire sur le fondement des ZIL et des brigades départementales. Les différents modes d'organisation de la fonction de remplacement ont conduit à construire un applicatif assez

évolutif, dans l'expression du cahier des charges. Les fonctionnalités actives portent sur la gestion des absences, la gestion des remplacements, le pilotage du remplacement, au travers de tableaux de bord ; elles prévoient des mutualisations possibles de la gestion. Ainsi, il appartient aux gestionnaires de définir la zone de remplacement qui peut s'éloigner du format des ZIL centré sur la circonscription, par regroupement de plusieurs circonscriptions jusqu'au niveau départemental. En fonction de la taille du département, une modularité est possible, mais il est assez clair que l'outil induit des mutualisations dans la gestion des suppléances et favorise la réorganisation de ce domaine de gestion. Toutefois, dans sa conception actuelle, le paramétrage fonctionnel ne prévoit pas une gestion interdépartementale ou de pilotage interdépartemental de la gestion, ce qui pourrait se concevoir, eu égard aux réflexions en cours sur la mutualisation de la gestion des personnels du premier degré. A la demande des utilisateurs, la DGRH a complété le cahier des charges initial, en prévoyant l'introduction d'un distancier dans l'applicatif ; ceci autorise les meilleurs arbitrages pour la mobilisation des titulaires remplaçants en fonction des coûts induits en indemnités de sujétions spéciales et de remplacement ; il autorise aussi le calcul automatisé de ladite indemnité, demande forte des services de gestion dans les inspections académiques. La mise en œuvre de cette fonctionnalité ne sera naturellement pas sans gains de productivité sur le fonctionnement de ces services.

La faiblesse des indicateurs relatifs au remplacement dans le premier degré public a été détaillée *supra*. Le nouvel outil devrait permettre de surmonter les carences actuelles ; en particulier, il devrait donner la possibilité, à partir d'une base nationale, de procéder à des comparaisons académiques et départementales, ce qui est absolument impossible dans la logique déclarative des enquêtes de la DGESCO.

Plusieurs points de vigilance doivent guider la finalisation du produit et des avancées essentielles garantissent d'ores et déjà une meilleure approche qualitative.

Tout d'abord, la DGRH gagnerait à s'adjoindre, pour la définition d'indicateurs de pilotage du remplacement (pour l'ensemble du volet décisionnel de l'application), le concours de la direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, afin de qualifier et documenter les indicateurs qui donneront les mesures clés (taux d'absence, taux de rendement du remplacement sous cet outil). La DEPP a vocation à donner assistance à la maîtrise d'ouvrage sur cette question et, de ce fait, à valider scientifiquement les données statistiques qui alimenteront les programmes annuels de performance et les informations actuellement contenues dans les documents budgétaires. Compte tenu des errements antérieurs, un consensus des directions (DGRH, DGESCO, DEPP) en lien avec des acteurs académiques, serait utile : il permettrait de stabiliser des statistiques qui, à ce jour, ne le sont pas.

Pour garantir la qualité des données, il importe de veiller à la saisie de tous les types d'absence dans l'outil. La mission appelle l'attention sur la nécessité de s'assurer de la saisie des autorisations d'absence dont il est avéré qu'elles ne sont pas toujours traduites dans les états des inspecteurs de l'éducation nationale. Les autorisations d'absence, fréquentes en nombre, nécessitent un descriptif exhaustif, pour non seulement garantir la qualité de l'information mais aussi l'équité de traitement des enseignants.

L'applicatif national permet la gestion des absences et la gestion des remplacements. Si l'on souhaite croiser les deux gestions et construire des indicateurs, il convient de disposer d'une unité de compte unique. Les concepteurs ont retenu l'unité de temps, la demi-journée en l'espèce, pour mesurer les absences et le potentiel de remplacement. Sont prises en compte les absences effectives, c'est-à-dire celles qui donnent lieu à remplacement eu égard au calendrier scolaire. Ce dernier est paramétré en début de campagne et pour une absence longue ne sont cochés, pour la gestion de sa couverture, que les jours effectifs correspondant à un besoin. Le conflit antérieur entre la gestion administrative de l'absence (qui conduisait à un calcul forfaitaire) et la qualité de l'indicateur est ainsi surmonté.

Dans l'hypothèse d'un déploiement général de l'application à la rentrée de 2011, une attention particulière doit être portée aux inspections académiques qui utilisent des produits élaborées localement et qui donnent toute satisfaction à leurs utilisateurs. Il importe d'accorder une attention particulière en termes de formation aux services des inspections qui ne manqueront pas de vouloir s'assurer, à raison, de « l'iso-fonctionnalité » du produit au regard de ceux existant. Un tableau comparatif des fonctionnalités de l'application nationale avec celles utilisées dans certaines inspections académiques serait de nature à favoriser le déploiement et à identifier d'éventuelles régressions du logiciel national. Il en est ainsi de la qualité de certains tableaux statistiques des modules locaux qui pourrait inspirer les décideurs nationaux, ou de certains indicateurs opérationnels¹³. Figurent en annexe les observations formulées par des utilisateurs du logiciel TRIPE et leurs observations, et parfois leurs craintes, au regard des fonctionnalités du produit ARIA.

En toute hypothèse, la mission considère que l'utilisation de cette application, sous réserve qu'elle soit effective dans tous les départements et que tous les événements de gestion du remplacement soient traduits dans l'outil, est de nature à améliorer la qualité des informations statistiques. La mise en œuvre de l'application induira inévitablement une rupture dans les séries statistiques produites jusqu'alors par la DGESCO. Cette direction de programme devra préparer en liaison avec la DGRH, la communication sur de nouvelles séries de données, à partir de 2012.

2.5. La réforme de la formation des enseignants peut-elle constituer une amélioration du potentiel de remplacement ?

En théorie, la réforme de la formation des maîtres devrait avoir un effet positif sur le remplacement. En effet, en introduisant la possibilité, pour les étudiants en master 2 ou déjà titulaires d'un master et se destinant aux métiers de l'enseignement, d'effectuer des stages en responsabilité d'une durée de six semaines, l'administration dispose d'un potentiel d'enseignants remplaçants motivés – quelle meilleure motivation que le souhait de devenir

¹³ L'indicateur de non remplacement mentionné est un outil opérationnel intéressant ; plus largement il serait plus que regrettable de construire un outil de gestion informatisé dont les éléments décisionnels seraient exclusivement tournés vers les préoccupations nationales, et de sous pondérer les indicateurs qui à un niveau infra départemental favorise un pilotage de qualité c'est-à-dire alliant réactivité et efficacité.

enseignant ? – ayant déjà acquis une expérience de l'enseignement grâce aux stages d'observation et de pratique accompagnée effectués préalablement en master 1 ou 2¹⁴.

Pourtant et de manière paradoxale, la réforme se traduit par une dégradation du potentiel de remplacement en comparaison du système antérieur pour une raison essentielle : l'absence de mise en place par les universités de véritables masters professionnalisants. Faute de créer de tels masters, les possibilités pour les académies d'utiliser de manière optimale ce potentiel de remplacement ont été sensiblement réduites par rapport à celles qu'offrait l'organisation précédente de la seconde année de formation, dite année de PE2.

En effet, dans la plupart des académies, bien peu d'étudiants de M2 ont bénéficié d'un stage en responsabilité à hauteur de six semaines. La première raison tient à la place ambiguë accordée aux stages : dans beaucoup d'universités, leur place est réduite bien en deçà des six semaines, alors que dans la plupart des autres masters, les stages occupent de quatre à six mois en M2. La seconde raison tient au fait que, bien souvent, les académies ont dû, compte tenu des crédits dont elles disposaient, limiter les stages en responsabilité à une ou deux semaines et ne pas les offrir à tous les étudiants. Conséquence inévitable, cette ressource devient beaucoup plus difficilement mobilisable, ce d'autant que le calendrier des stages ne tient pas compte des besoins et des contraintes des académies, et ne peut d'ailleurs pas en tenir compte.

Un autre effet négatif de la réforme est lié à la mise en place d'un temps de formation des professeurs des écoles durant leur première année de fonctions équivalant à un tiers de leur obligation réglementaire de service¹⁵. Certes, une part importante de ce tiers-temps de formation se fait sous la forme d'un accompagnement des professeurs des écoles néo-titulaires jusqu'aux vacances de Toussaint par un professeur expérimenté ; le nombre important de surnombres à la rentrée scolaire 2010-2011 a permis de réaliser cet accompagnement dans de bonnes conditions sans affecter le potentiel de remplacement des académies. Toutefois, il faut s'attendre à ce qu'à la faveur de la réduction des surnombres prévue dès la prochaine rentrée scolaire, ce ne soit plus le cas ; les tensions qui ont été observées dès cette année dans de nombreuses académies sur la part du tiers-temps de formation organisé sous forme de regroupements, risquent de s'amplifier : aux reports des regroupements, faute de ressources suffisantes pour assurer le remplacement des professeurs des écoles néo-titulaires, pourraient s'ajouter des difficultés pour mettre en place leur accompagnement.

¹⁴ Les écoles publiques se rapprocheraient ainsi des écoles privées sous contrat d'association pour lesquelles le remplacement permet de constituer, parmi les maîtres délégués qui ont pu ainsi apprécier leur motivation pour enseigner, un vivier de maîtres titularisables à la faveur des concours internes du privé et, en particulier, du troisième concours.

¹⁵ Note de service n° 2010-037 du 25 février 2010 sur le dispositif d'accueil, d'accompagnement des enseignants stagiaires des premier et second degrés et des personnels d'éducation stagiaires, et circulaire 2011-073 du 31 mars 2011

2.6. Le pilotage du premier degré est marqué par un cloisonnement des services centraux

L'examen de la gestion du remplacement montre la nécessité pour l'administration centrale de disposer d'une information plus complète sur son fonctionnement pour, tout à la fois, restituer une information fiable au ministre et à la représentation nationale, mais aussi pour mieux accompagner les académies, en particulier les services départementaux.

La mauvaise perception d'ensemble des absences dans le premier degré, par l'émiettement de l'information et la fragilité des données produites, avait conduit le ministre, en 2007-2008, à diligenter un audit sur la réalité des absences dans le premier degré. Or c'est bien à partir de données détenues au sein de l'administration centrale que le travail s'est réalisé, essentiellement par des requêtes dans la base AGAPE. La mobilisation d'un cabinet d'audit relevait d'un souhait simple : celui de disposer d'une information construite et cohérente. L'IGAENR, par une note de janvier 2010 relative aux « *processus et outils de dialogue entre l'administration centrale et les services académiques en matière de gestion et de pilotage des ressources humaines du premier degré*¹⁶ » a noté le cloisonnement des services et les difficultés à mettre en partage l'information. Il en résulte, sur « la fonction remplacement », des données discordantes ou des défauts d'analyse sur certains points, en particulier pour ce qui touche au croisement de la gestion des moyens avec l'utilisation de la ressource humaine. L'introduction d'un outil de gestion national constitue sans doute l'occasion de bâtir des indicateurs d'action et de pilotage partagés entre l'ensemble des acteurs centraux et académiques, dans le respect des besoins des uns et des autres. S'il revient à la DGRH d'appréhender la fonction remplacement du premier degré, comme elle le fait pour le second degré (fonction directement liée à la gestion des ressources humaines), il lui revient également de veiller à garantir le meilleur accès aux données pour permettre à la DGESCO d'exercer ses missions en termes d'allocations de moyens et direction de programme. Par ailleurs, la DEPP est en mesure de contribuer utilement à la mise en cohérence de l'information, comme en témoigne la qualité des premiers travaux d'élaboration du bilan social ministériel.

De la qualité de l'information et des indicateurs associés dépend la capacité de prendre les décisions les plus appropriées au regard d'un ensemble de contraintes globales. Il est un fait que l'allocation des moyens du premier degré et, pour ce qui concerne la mission, de ceux relevant de « la fonction remplacement », n'est pas déterminée en parfaite connaissance des contraintes locales et des spécificités territoriales. L'importance du taux de féminisation des professeurs des écoles et sa croissance tendancielle, ajoutée à la proportion des agents en âge de procréer, expliquent assez largement l'accroissement des congés longs ; ceux-ci affectent des départements où l'aspiration à l'exeat est prononcée, comme en Seine-Saint-Denis. De ce fait, le potentiel de remplacement en termes de moyens doit s'apprécier en appréhendant les contraintes objectives au niveau local de gestion des personnels.

¹⁶ Processus et outils de dialogue entre l'administration centrale et les services académiques en matière de gestion et de pilotage des ressources humaines du premier degré, Jean-Pierre Hédouin et Gérard Saurat, janvier 2010

Eu égard à l'existence de surnombres, qui masquent aujourd'hui de réelles difficultés futures, il est impératif de procéder à une étude d'impact de leur résorption. Elle doit intégrer les conséquences des évolutions démographiques, ceux des applications de textes, l'effet d'une organisation moins cloisonnée de la gestion du remplacement, afin de mettre à disposition des décideurs des perspectives de court terme et de proposer les mesures à mettre en œuvre.

Préconisation n° 6 :

- bâtir impérativement des indicateurs d'action et de pilotage partagés entre l'ensemble des acteurs centraux et académiques

Préconisation n° 7 :

- anticiper la disparition progressive des surnombres par les mesures de gestion appropriées.

3. Le remplacement des enseignants absents – second degré public

D'une manière générale, la suppléance et le remplacement des enseignants absents sur des périodes longues sont assurés d'une manière efficace, même s'ils ne sont pas intégraux : plus de 96 % des absences longues sont pour l'instant couvertes, malgré les difficultés dues à la raréfaction de ressources humaines disponibles et adaptées, en particulier en zone rurale. Des marges de progrès existent dans la gestion du potentiel et des moyens mais les effets peuvent se révéler limités au moment où les tensions budgétaires s'accroissent.

La suppléance et le remplacement de courte durée constituent en revanche et aujourd'hui le problème majeur : l'essentiel des heures d'absence non remplacées, soit plus de 80% de leur total, relève de cette catégorie ; il est donc de première importance de créer dans les établissements les conditions d'une amélioration sensible du dispositif.

3.1. L'organisation générale du « remplacement ».

3.1.1. Caractéristiques principales

Suppléance et remplacement

Le vocable « remplacement » communément utilisé, recouvre dans les faits deux réalités budgétairement très différentes :

- la suppléance, qui permet d'assurer le service d'un enseignant momentanément absent ; celui-ci continue d'occuper budgétairement son poste ; dans ce cas, deux personnes sont rémunérées : le titulaire et son suppléant. La suppléance peut concerner des absences de durée très variable, de un jour à plusieurs mois.
- le remplacement proprement dit, qui permet d'assurer en cours d'année le service d'un enseignant qui n'occupe plus son poste (les raisons les plus courantes en sont le départ à la retraite, l'affectation hors métropole ou à l'étranger, le détachement, le congé de longue durée) ; dans ce cas, un seul enseignant est rémunéré, le remplaçant.

La suppléance est donc toujours onéreuse (excepté bien sûr les rares cas de suppléance non rémunérée), alors que le remplacement ne crée pas en principe de dépense supplémentaire. Ce à quoi néanmoins les deux opérations peuvent également être confrontées, c'est d'abord au défaut de ressource humaine ; c'est aussi à des moyens budgétaires insuffisants.

« Remplacements » de courte durée et remplacements sur congé long

Le « remplacement » fait l'objet de gestions différentes selon qu'il correspond à une période de courte durée, inférieure à 15 jours, ou bien à une période réputée longue, supérieure à 15 jours. La responsabilité des établissements est première pour couvrir les absences de courte durée ; pour la couverture des absences plus longues, la responsabilité première revient aux services des recteurs.

Dans la réalité, les absences de courte durée font essentiellement l'objet de suppléances ; les congés plus longs peuvent faire l'objet de suppléances ou de remplacements, selon la position de la personne absente.

Les personnels en charge de la suppléance et du remplacement

Des enseignants titulaires ou sur contrat à durée indéterminée (CDI) sont spécialement dédiés à la suppléance et au remplacement, une fois que tous les services d'enseignement à l'année en établissement sont assurés ; ils sont affectés sur zone de remplacement (ZR) et rattachés à un établissement ; ils sont en position de TZR (titulaires sur zone de remplacement).

Ces personnels ne sont pas suffisants pour assurer tous les remplacements et suppléances ; des enseignants recrutés par les recteurs sur contrat à durée déterminée (CDD) ou sur vacations rémunérées à l'heure complètent le dispositif. S'y ajoutent les enseignants titulaires ou contractuels affectés en établissement qui peuvent, dans leur service ou en heures supplémentaires, assurer des suppléances de courte durée dans leur établissement, éventuellement dans un autre établissement.

3.1.2. Les dispositifs législatifs et réglementaires qui organisent suppléance et remplacement

▪ Les principaux textes.

La suppléance et le remplacement des enseignants sont régis par un texte législatif et plusieurs textes réglementaires, rappelés ci-après dans l'ordre chronologique de leur parution.

Le décret de septembre 1999 et la note de service d'octobre 1999.

Le décret n° 99-823 du 17 septembre 1999 règle « l'exercice des fonctions de remplacement dans les établissements d'enseignement du second degré ». C'est ce texte qui crée les zones de remplacement et la catégorie des titulaires affectés sur ces zones (TZR). Il dispose en particulier qu'un TZR peut intervenir dans une zone limitrophe de sa zone d'affectation. La note de service du 7 octobre 1999 précise les dispositions du décret.

La loi d'avril 2005 et ses textes d'application d'août 2005.

L'article L. 912-1 du code de l'éducation (loi du 23 avril 2005 sur l'avenir de l'école) précise :

« [Les enseignants] contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires ».

Les textes d'application ont été publiés à la fin de l'été 2005 ; ils sont au nombre de trois :

- **le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005** constitue l'ossature de l'organisation des remplacements de courte durée des personnels enseignants dans les EPLE. Il établit la notion de remplacement de courte durée, fixée à un maximum de deux semaines.

Ce texte décrit la démarche à suivre, à savoir l'élaboration d'un protocole, en concertation avec les équipes pédagogiques. Le protocole doit établir les objectifs et les priorités, ainsi que les principes et modalités pratiques de sa mise en œuvre ; il doit être présenté au conseil d'administration qui doit être régulièrement informé de sa mise en œuvre.

Les chefs d'établissement sont appelés à rechercher « *en priorité l'accord des enseignants qualifiés* » et, à défaut d'accord, à désigner, à compter du 1^{er} janvier 2006, les personnels chargés d'assurer des remplacements de professeurs absents.

Ce décret fixe des limites horaires d'enseignement en suppléance ; limites annuelle (60 h) et hebdomadaire (5 h) à ne pas dépasser par enseignant. La limite hebdomadaire inclut les éventuelles heures supplémentaires annuelles (HSA) inscrites à l'emploi du temps annuel de l'enseignant. Le texte octroie une rétribution spéciale fixée par décret et exclut les personnels stagiaires de cette nouvelle obligation.

- **le décret n° 2005-1036 du 26 août 2005** traite du taux de rémunération des heures supplémentaires effectives (HSE) effectuées au titre du remplacement de courte durée. Celles-ci sont majorées de 25 %.

La majoration a de fait disparu en 2008 lorsque les autres HSE de suppléance ont vu leur taux s'aligner sur le premier.

- **la note de service n° 2005-130 du 30 août 2005** relative au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré rappelle en préalable que, si les TZR sont affectés prioritairement aux remplacements d'absences supérieures à 15 jours, « *il appartient aux recteurs d'académie de prendre en compte la situation propre à chaque discipline* » et donc d'éventuellement « *veiller à leur mobilisation pour les suppléances inférieures à deux semaines* ».

Cette note explicite ensuite les dispositions du décret pour les rendre opérationnelles. S'agissant d'abord du protocole, elle précise les modalités de la concertation et la nécessité qu'« *il procède d'un engagement professionnel partagé par les enseignants de l'établissement et s'inscrive dans le projet et la politique pédagogique de l'établissement* ». La présentation au conseil d'administration a pour unique but d'informer : il en découle qu'il n'y a pas adoption du protocole par un vote.

La recherche de l'accord des enseignants sera guidée par leur qualification, c'est-à-dire par référence à la ou aux disciplines qu'ils enseignent, et par le souci d'une « *répartition équilibrée des missions de remplacement entre les enseignants de l'établissement* ». Un recours aux enseignants exerçant à temps partiel est possible à condition qu'ils soient demandeurs. La note précise qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, « *le chef d'établissement*

pourra désigner les enseignants pour assurer un remplacement de courte durée ». Les modalités de cette désignation sont complétées par fixation d'un délai minimal de 24 heures pour permettre au remplaçant désigné de s'organiser.

Le conseil d'administration est informé de la mise en œuvre du protocole au moins deux fois par an.

La circulaire d'octobre 2010.

Le texte n'institue pas à proprement parler de nouvelles règles ; il a simplement « pour objet de présenter les leviers d'action qui peuvent être mobilisés ». Il détermine trois axes de progrès pour l'optimisation du dispositif de remplacement :

1. un pilotage et une responsabilité partagés entre les services académiques et les établissements d'enseignement du second degré ;
2. la mobilisation des services académiques pour une organisation et un calibrage des zones de remplacement adéquats ;
3. des efforts particuliers en direction des viviers de remplaçants.

Pour ce qui est de l'axe 1, la circulaire rappelle les responsabilités de l'établissement en matière de remplacement de courte durée ; elle dresse la liste des différentes modalités possibles (remplacement dans la discipline ou dans une autre, recours aux TICE, etc.) en faisant appel soit aux personnels de l'établissement soit, par mutualisation, aux personnels d'autres établissements, soit encore aux étudiants de master 2 des métiers de l'enseignement dans le cadre de leur stage en responsabilité ; il introduit le recours aux services de remplacement rectoraux même pour des absences de courte durée (en réalité, cette possibilité était déjà évoquée dans la circulaire d'août 2005). En outre, la circulaire demande aux recteurs et aux chefs d'établissement de désigner, chacun pour ce qui les concerne, un « référent remplacement », de même que le ministre confie explicitement le pilotage national du dossier à la DGRH du ministère.

Pour ce qui est de l'axe 2, le ministre rappelle aux recteurs la nécessité de gérer rigoureusement les zones de remplacement en ce qui concerne leur nombre, leur configuration, le calibrage des affectations.

Pour ce qui est de l'axe 3, la circulaire insiste sur la constitution et la fidélisation des viviers de non-titulaires avec le concours de Pôle Emploi, des universités (ces dernières au regard du potentiel que peuvent représenter les étudiants en master des métiers de l'enseignement), et avec le développement de coopérations interacadémiques.

▪ L'application des textes : un phénomène très partiel

L'application du décret de septembre 1999 et de la note de service d'octobre 1999 est entrée désormais dans les pratiques ; sans doute l'intervention dans des zones limitrophes, avec la recherche de l'accord des intéressés, n'a pas toujours été facile et des règles ont été partout établies pour prendre en compte des distances et contraintes géographiques acceptables ; les contraintes depuis l'année 2009-2010 liées à la diminution du nombre de TZR et à la

raréfaction de la ressource humaine ont conduit toutes les académies à étendre leurs zones et par conséquent à en diminuer le nombre (cf. § 2.3. infra).

Les textes de 2005 ont, en revanche, reçu partout une application très réduite ; ils ont en effet été mal perçus par beaucoup d'enseignants et par les organisations syndicales ; les chefs d'établissement n'ont pas voulu faire de ce sujet un point de conflit. Les protocoles ont certes presque partout été établis au cours de l'année 2005-2006 sous la pression des recteurs, mais dans beaucoup de cas ils ne sont constitués que de déclarations de bonnes intentions ; quasiment nulle part ils n'ont été renouvelés depuis. La présentation en conseil d'administration du dossier « remplacement » est elle-même très aléatoire. Les cas de désignation d'office d'un enseignant sont extrêmement rares et ne concernent généralement que des TZR disponibles rattachés à l'établissement. Si ces textes présentent un dispositif assez bien adapté à la gestion des absences de courte durée par les établissements, ils n'ont eu qu'un effet limité.

La circulaire de 2010 apporte trois innovations :

1. la désignation des référents « remplacement » ;
2. la possibilité pour les chefs d'établissement de faire appel aux services rectoraux du remplacement même dans le cas d'absences inférieures à 15 jours ;
3. la notion d'absence et de remplacement de courte durée désormais sans référence à une durée explicite, jusque là fixée à deux semaines.

La première disposition a été formellement mise en œuvre ; mais de l'avis de beaucoup de responsables académiques comme d'établissement, elle n'a rien apporté de particulier : partout les services rectoraux du remplacement et leurs responsables étaient déjà bien identifiés ; dans les établissements, il en était de même puisqu'il s'agissait naturellement du chef d'établissement ou de son adjoint.

La seconde disposition entraîne explicitement la suppression du « délai de carence » selon lequel le recteur pouvait ne pas mettre en place de remplaçant avant le 16^{ème} jour de toute absence. La notion de « délai de carence » ne figure dans aucun texte national réglementaire ; elle est utilisée pour la première fois dans cette circulaire ; pour autant, la pratique et l'appellation en étaient répandues. Jusqu'alors, en cas de congé supérieur à 15 jours, les recteurs, lorsque des TZR étaient disponibles ou que les moyens budgétaires permettaient le recrutement de vacataires ou de contractuels, procédaient déjà au remplacement dès que possible. Il est vrai cependant que dans beaucoup de cas, sinon la plupart, pour des raisons de ressources humaines et budgétaires, bon nombre de remplacements de congé long ne débutaient pas avant 15 jours ; de même, les services rectoraux n'intervenaient pas pour des absences inférieures à deux semaines.

Depuis octobre 2010, les observations faites dans le cadre de la présente mission conduisent à considérer que la situation n'a pas notablement changé. D'une part, pour les remplacements d'une durée inférieure à deux semaines, les services rectoraux ont peu incité les établissements à faire appel à eux : dans certaines académies, la saisie en ligne des demandes est inchangée, le rejet de la demande pour congés inférieurs à deux semaines y figure toujours, et il faut une connaissance approfondie du logiciel pour parvenir à saisir malgré tout sa demande. D'autre part, la plupart des établissements, conscients des difficultés budgétaires

et de ressources humaines des services rectoraux, ne font pas appel à eux. Pour des absences plus longues, les services engagent le remplacement dès qu'ils le peuvent en fonction du potentiel disponible.

Enfin, la disparition formelle de la référence des deux semaines n'a pas été perçue ; elle correspond bien pourtant à l'un des aspects de la « plus grande fluidité entre remplacement de courte durée et remplacement des plus longues absences » décrite dans la circulaire.

3.1.3. Les systèmes d'information : une utilisation optimale pour les congés longs, mais un usage très imparfait pour les absences de courte durée.

Les systèmes d'information mis en place en intranet comportent des modules en établissement qui permettent :

- de saisir les absences en lien avec la gestion des personnels : GI-GC (gestion individuelle-gestion collective) et son module « congés » ;
- de demander aux services rectoraux une suppléance ou un remplacement (SUPPLE) ;
- d'engager le paiement des heures de suppléance (ASIE, aide à la saisie des indemnités en établissement).

Au niveau académique, les données sont récupérées dans l'application EPP (Emplois-postes-personnels).

Ces systèmes permettent d'avoir une vue exacte des **congés longs** et de leur couverture en termes de suppléance ou de remplacement : les saisies en EPLE pour ce type de congés sont en effet manifestement exhaustives. Toutefois, ils ne permettent pas de mesurer les heures à remplacer et par conséquent les heures remplacées : sont en effet saisies seulement les périodes de remplacement ou de suppléance, du premier au dernier jour, petites vacances et jours fériés inclus, et non les heures effectivement concernées ; seuls les congés d'été sont exclus des décomptes.

Pour les absences de courte durée, les systèmes d'information sont les mêmes. Toutefois, la mission a constaté dans les établissements visités que les saisies pouvaient être différentes d'un lieu à l'autre, ce qui est confirmé par d'autres rencontres de chefs d'établissement et de gestionnaires : autant les saisies des congés longs sont fiables, autant celles-ci ne le sont pas. Ainsi, les absences d'un jour ou deux ne sont pas systématiquement saisies (dans certains établissements visités, les absences liées aux stages de formation ne font pas l'objet d'une déclaration dans l'outil), ce qui signifie que le remplacement dans ce cas n'est pas saisi non plus. De plus, il n'y a pas de lien technique entre le paiement d'HS de suppléance et la déclaration de ladite suppléance : le premier peut se faire en l'absence de la seconde. Il y a donc beaucoup d'imprécisions dans la mesure du phénomène, aussi bien pour ce qui concerne les absences que pour ce qui concerne leur couverture.

Le seul dispositif qui mesure le plus exactement possible les absences et leur remplacement est celui des emplois du temps : les établissements doivent en effet être à même de gérer au

quotidien les groupes d'élèves, les salles, et toutes les informations nécessaires à cela. La plupart des établissements utilise le logiciel EDT, produit développé par une entreprise privée (Index Education), dont les remontées au niveau académique ne sont pas organisées – et en l'état ne peuvent pas l'être – à partir d'un logiciel privé. Au demeurant, une telle remontée serait probablement vécue par beaucoup comme une démarche inquisitoire, si tant est qu'elle soit exploitée au niveau académique. En toute occurrence, l'exhaustivité des déclarations ne traduirait sans doute pas une situation très différente de celle que nous connaissons.

Par ailleurs, la saisie des heures à payer sous deux codes différents se perpétue de manière aléatoire : soit sous le code des HSE de suppléance ordinaire, soit sous le code des HSE de suppléance de courte durée, dont le taux était à l'origine supérieur au premier (taux majoré de 25 %). Beaucoup de gestionnaires en établissement et beaucoup de chefs d'établissement ne savent pas que les deux taux sont identiques depuis 2008 – ou feignent de l'ignorer, ce qui peut permettre de maintenir un attrait pour les enseignants... Néanmoins, il serait temps que cette saisie possible sous deux codes ne soit plus liée à un défaut d'information sur la rémunération.

Préconisation n°1 :

- résoudre le problème de la saisie des heures supplémentaires actuellement sous deux codes différents.

Les données issues des systèmes d'information sont récupérées régulièrement et gérées (application Propylées) dans un entrepôt national de données, confié au « Pôle interacadémique d'aide à la décision », le PIAD, dont le siège est au rectorat de Bordeaux. Grâce à de nombreuses requêtes, la DGRH du ministère et chaque académie peuvent avoir une vue et une analyse des situations du remplacement et de la suppléance. La DGRH établit plusieurs fois par an à dates fixes un recensement et une analyse des situations nationale et académiques ; les documents établis sont diffusés dans toutes les académies. Chaque académie peut faire pour son compte les mêmes analyses – et eu égard aux difficultés actuelles le fait très régulièrement. Les outils dont dispose ainsi à chaque niveau le ministère de l'éducation nationale sont d'un intérêt majeur pour le pilotage du dossier.

3.2. La gestion du remplacement et de la suppléance sur congés longs

3.2.1. Le potentiel de remplacement et de suppléance pour les congés longs

- **Potentiel brut et potentiel net**

Le potentiel de remplacement correspond aux TZR et contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI) sur zone de remplacement, une fois faites les affectations à l'année ou en cours d'année, sur support vacant en établissement.

La DGRH établit une différence entre le potentiel brut et le potentiel net ; pour déterminer le potentiel net, elle décompte du potentiel brut :

- les enseignants qui sont sur ZR pour 1/3 ou moins de leur service, cette quotité étant considérée comme inutilisable pour le remplacement hors de leur EPLE ;
- les enseignants « indisponibles », à qui on ne peut pas faire appel : enseignants en difficulté retirés de leurs classes, enseignants en décharge pour exercer une mission ;
- les enseignants en surnombre disciplinaire : ils sont mis hors du potentiel disponible car les besoins dans leur discipline sont déjà couverts ;
- les enseignants sur zone qui sont en congé maladie.

L'estimation des pertes de potentiel repose sur le déclaratif des académies pour ce qui concerne les indisponibles, sur un calcul théorique de la DGRH pour les surnombres disciplinaires (part excédant les 6 % du potentiel en établissement). Les autres éléments sont issus des bases de gestion.

La différence entre potentiel brut et potentiel net s'analyse ainsi :

	Potentiel brut	Quotités faibles	Indisponibles	Congés remplts	Surnombres disciplinaires	Total perte de potentiel	% perte	Potentiel net
Février 2011	12 879	958	829	941	1 693	4 433	34,42	8 446
Juin 2010	12 972	1076	585	896	1 427	3 983	30,70	8 989

Depuis les années 2000, le ministère a souhaité que les enseignants soient répertoriés principalement sous deux positions : en affectation en établissement ou en affectation sur ZR. Ceci a eu l'avantage de la clarté et a permis un recensement plus facile des situations. Toutefois, le système atteint ses limites et produit une certaine illisibilité : les pertes de potentiel sont considérables puisqu'elles correspondent au tiers du potentiel initial. Des actions pour améliorer la lisibilité de la situation et le potentiel net doivent être engagées ou poursuivies ; la mission propose au § 2.4.1 ci-après des pistes de travail en ce sens.

▪ **Potentiel net, potentiel complémentaire et besoins de remplacement**

Ce potentiel est en baisse depuis au moins l'année 2005-2006. En revanche, le besoin de remplacement et de suppléance est relativement constant, mais varie de manière irrégulière entre 4,55 % et 5,36 % des personnels en établissement (ETP) : pour l'année 2009-2010, les absences pour congés longs correspondent sur le temps scolaire à 15 774 ETP.

Pour couvrir un maximum de congés longs, les recteurs font donc appel à des contractuels en contrat à durée déterminée (CDD) ; leur nombre a évidemment crû au fur et à mesure que le nombre de TZR et de CDI a diminué : on constate en février 2011, au niveau national, 17 % de plus de contractuels en CDD qu'à la même époque en 2010, soit environ 2 360 contractuels de plus.

Evolution des moyens et besoins de remplacement et de suppléance longs 2006-2011

Date d'obs	TZR et CDI sur ZR Potentiel net	Potentiel CDD	Total potentiel	% total moyens	% besoins	Ecart moyens - besoins	efficacité	Rendement potentiel net
Fév 2011	8 446	8 625 ¹⁷	17 071				96,18	85,76
Juin 2010	8 989	6 265	15 254	4,40	4,55	- 0,15	96,22	85,86
Juin 2009	10 812	5 055	15 867	4,59	4,79	- 0,20	96,31	83,85
Juin 2008	10 791	5 343	16 134	4,63	4,88	- 0,25	96,48	84,94
Juin 2007	1 2219	4 711	16 930	4,82	5,36	- 0,54	96,02	82,15
Juin 2006	12 424	4 747	17 171	4,85	4,99	-0, 14	96,30	84,92

Nota : Le potentiel est établi en ETP ; les % sont établis par rapport au nombre d'ETP devant élèves.

Observation : le recrutement de CDD a pu se faire en dépassement du plafond d'emplois dans certaines académies.

La forte baisse, entre juin 2009 et juin 2010, du potentiel TZR et CDI, est due pour l'essentiel au retrait d'emplois de TZR opéré par les recteurs à la demande du ministère ; le budget du programme 141 pour la rentrée 2009 affichait en effet la suppression de 3 000 postes de TZR.

3.2.2. L'efficacité et le rendement du système : une efficacité intéressante, un rendement imprécis

D'une manière générale, les besoins ne sont donc pas couverts. Cependant le système présente **une efficacité** plutôt bonne, puisqu'il couvre malgré tout plus de 96 % des absences : entre juin 2006 et février 2011, le taux de couverture varie de 96,2 à 96,48 %. Le recours en forte hausse aux contractuels aura permis cette année de maintenir cette bonne efficacité, sans préjuger de la qualité pédagogique de l'opération. La non-couverture des absences est dans la réalité moindre car, jusqu'à présent, les recteurs ont pu faire appel assez librement à des vacataires ; or, ceux-ci n'entrent sous plafond d'emplois qu'à partir de cette année, et n'étaient donc pas répertoriés antérieurement dans le calcul de l'efficacité.

Compte tenu du nombre de semaines travaillées de l'année scolaire et du temps moyen du service hebdomadaire des enseignants (HS comprises), on peut faire une estimation des absences correspondant à 10,432 millions d'heures d'enseignement sur l'année 2009-2010 ; seules 394 300 heures n'auraient pas été remplacées.

Quant au rendement, il concerne le taux d'occupation des seuls TZR et CDI réellement disponibles sur ZR (potentiel net). Variable depuis 2006 de 82 % à près de 86 %, il a tendance à s'améliorer depuis trois ans. Il demeure sans doute peu satisfaisant mais il faut prendre en compte :

- les inévitables périodes d'attente entre deux suppléances ;

¹⁷ Donnée provisoire estimée.

- les contraintes des affectations qui ne peuvent concerner que la zone du TZR ou du CDI et les zones limitrophes ;
- l'inadéquation ponctuelle ou structurelle des disciplines des enseignants par rapport aux disciplines à remplacer.
- Les améliorations possibles seront désormais limitées. Dans l'amélioration du taux, il faut sans doute voir un effort de gestion des académies ; il faut y voir aussi l'effet mécanique de la diminution des TZR. On observera qu'en l'état il n'y a pas d'effet direct du rendement sur l'efficacité ; quand l'un s'améliore, l'autre peut se dégrader, c'est ce qui se passe depuis juin 2009.

Le calcul ne prend pas en compte le recours aux contractuels en CDD et vacataires, dont le rendement est par définition de 100 % ; il ne rend donc pas compte du rendement dans son ensemble du système¹⁸.

Préconisation n° 2 :

- à côté des taux d'efficacité et de rendement des TZR et CDI, établir des taux d'efficacité et de rendement qui prennent en compte toutes les ressources humaines utilisées.

3.2.3. La problématique des viviers : une raréfaction des ressources et un effet faible des solutions palliatives

L'efficacité certaine du dispositif n'est pas perçue ainsi par les usagers, surtout depuis janvier 2011 ; la presse écrite et audiovisuelle s'en est largement fait l'écho. Il est vrai que si le taux annuel de couverture est plutôt satisfaisant, il n'est pas uniforme sur l'année : il varie fortement selon les périodes, les lieux et les disciplines.

Cette situation a objectivement de plus en plus tendance à se dégrader ; c'est ce qui est manifestement ressenti au-delà des positions de principe. Ce sentiment est partagé dans les académies par les responsables et gestionnaires ; pour eux, la difficulté n'est plus seulement liée à une réduction des moyens ; elle est d'abord liée à une forte raréfaction de la ressource humaine, quelles que soient désormais les disciplines, à l'exception des disciplines rares qui restent excédentaires en enseignants titulaires ou en CDI : certaines langues rares, sciences physiques, génies mécanique et électrique.

L'amélioration de la gestion du potentiel existant et celle des zones de remplacement semblent atteindre maintenant leurs limites : toutes les académies auront désormais revu leur carte à la rentrée 2011 et réduit, parfois sensiblement, le nombre de zones : par exemple, l'académie de Strasbourg est passée de six zones pour deux départements à deux zones départementales et pour certaines disciplines à une seule zone ; l'académie de Lille va passer

¹⁸ *Le rendement brut*, qui prend en compte le potentiel brut, reste très faible puisqu'il se situe habituellement autour de 63 % (63,75 en février 2011 pour 62,78 en janvier 2010). Mais, comme on l'a vu, il n'a pas de pertinence, puisqu'il intègre dans son dénominateur un certain nombre de personnels qui ne font pas de remplacement ou de suppléance.

de 14 zones à 6, celle de Nantes va passer de 17 zones à 7 pour les disciplines principales. La plupart des académies avait déjà réduit le nombre de leurs zones avant la rentrée 2010.

Les académies ont eu recours, notablement plus que précédemment aux contractuels en CDD et vacataires (Cf. § 2.1 supra : + 17 % de CDD en février 2011) ; désormais, les viviers apparaissent comme épuisés. Toutes les tentatives engagées depuis le début de l'année scolaire 2010-2011 pour les élargir n'ont eu qu'un effet limité, malgré les réels efforts des services et des chefs d'établissement. La situation peut se révéler particulièrement tendue dans les zones géographiques éloignées des centres universitaires. Dans ces cas, une fois les quelques TZR mobilisés (souvent affectés à l'année sur des congés longs), les services académiques, tout comme les chefs d'établissement, ne parviennent pas aisément à trouver une personne de nature à satisfaire à la suppléance à réaliser.

Ainsi, en zone rurale, pour l'une des inspectrices d'académie rencontrées, comme pour les chefs d'établissement, les difficultés portent en priorité sur le besoin en suppléances pour des congés longs (supérieurs à 15 jours) et pour lesquels le service du rectorat peine à trouver la ressource humaine. A la dernière rentrée, les difficultés se sont concentrées en mathématiques (cinq absences simultanées dès le début de l'année scolaire) et des difficultés sont apparues en anglais, allemand français et arts plastiques. L'enchaînement des situations d'absence dont la justification n'est pas en cause, a conduit à des formes d'exaspération des parents d'élèves. Dans un des collèges du département, les personnels de direction ont comptabilisé 770 heures d'enseignement à couvrir au titre de suppléances longues entre le début de l'année scolaire et le mois de février. A noter que les parents d'élèves considèrent les congés de paternité comme longs bien que leur durée totale soit inférieure à 15 jours (11 + 3). Ainsi, un collectif de parents d'élèves de l'ensemble des établissements d'une ville s'est-il constitué pour faire pression sur le rectorat et l'inspection. L'exaspération naît souvent du cumul d'absences dans une classe donnée et du caractère prévisible des absences. Dans un collège de cette ville, un élève de sixième est allé en permanence plus d'une trentaine d'heures du fait des absences de professeurs non remplacés (maths, arts plastiques, anglais). Dans un autre collège, la situation apparaissait très tendue au moment de la visite de la mission d'inspection. En effet, le non remplacement d'un professeur de français depuis le 1^{er} janvier et l'absence de solution putative avant le 28 mars, laissait craindre une nouvelle occupation de l'établissement, au lendemain des petites vacances (ce qui n'a pas été le cas du fait de la résolution du problème en mars).

La coopération avec Pôle Emploi existait déjà partout, elle a été renforcée ; elle donne des résultats surtout pour les enseignements professionnels ou technologiques, mais peu pour les enseignements généraux¹⁹. L'appel à des enseignants retraités a été organisé partout mais n'a nulle part produit les effets espérés : dans chaque académie, les candidats se comptent à l'unité ; très peu ont accepté de réaliser une suppléance, leurs contraintes d'organisation et de déplacement étant généralement incompatibles avec les propositions faites. Quant aux

¹⁹ La « journée de recrutement d'enseignants non titulaires » organisée par Pôle Emploi et l'académie de Paris fin mai 2011 a rencontré un certain succès, qui conforterait l'idée que des viviers conséquents peuvent exister. Il faut toutefois souligner que cette opération s'est déroulée dans une région à fort potentiel de diplômés, y compris parmi les demandeurs d'emploi, et que les perspectives d'affectation étaient géographiquement ciblées sur Paris intra muros. Cette situation ne se retrouve pas dans les autres régions : le potentiel de diplômés y est moindre et les perspectives d'affectation correspondant à des territoires souvent très vastes.

coopérations interacadémiques, elles ont toujours été très réduites et le sont encore plus aujourd'hui car chaque académie connaît les mêmes problèmes de vivier.

Pour le recours à des étudiants diplômés, le passage d'une formation initiale de niveau bac + 3 à un niveau bac + 5 a provoqué certainement un effet de rétention ; mais cet effet ne va pas immédiatement se réduire au regard du nombre d'étudiants inscrits en master 1 des métiers de l'enseignement du second degré : la mission n'a pas pu disposer de chiffres nationaux consolidés mais il semble qu'en 2010-2011, le nombre d'étudiants de M1 soit inférieur de plus de 20 % à celui des étudiants de M2²⁰. Par ailleurs, plusieurs universités sont en train de construire une sixième année de formation, plus spécifiquement consacrée à la préparation aux concours pour les étudiants titulaires de M2 : ceci risque d'accroître encore l'effet de rétention, et peut-être aussi de décourager certains étudiants. Les services centraux (DGRH et DEPP) ne disposent pas à ce jour d'éléments (étudiants inscrits dans des cursus menant aux métiers de l'enseignement L3 et M1), ce qui peut paraître comme une lacune, eu égard au constat conjoncturel résultant de la baisse des effectifs d'inscrits aux récents concours de recrutement.

Le problème semble plus profond et touche probablement l'image que le public potentiellement intéressé se fait, à tort ou à raison, du métier d'enseignant, et que l'on peut caractériser ainsi : un métier de plus en plus difficile à exercer compte tenu des populations scolarisées, un métier plus difficilement accessible car soumis à des régulations budgétaires (diminution du nombre de postes aux concours, diminution de postes dans les établissements), un métier peu rémunérateur au regard des études désormais nécessaires pour y accéder (master requis pour présenter le concours), un métier qui oblige dans la majorité des cas à quitter sa région d'origine lorsque l'on devient titulaire, un métier auquel on est imparfaitement préparé, un métier somme toute peu valorisant. A cet égard, la mission a relevé ce qui est sans doute une anecdote, mais celle-ci peut être significative d'un nouvel état d'esprit : dans une grande ville de l'Ouest, la responsable de Pôle Emploi incite les demandeurs d'emploi à ne pas faire figurer sur leur curriculum vitae leurs éventuelles activités comme contractuel ou vacataire d'enseignement, car cela ne valorise pas leur parcours !

Faire évoluer positivement une image peut prendre beaucoup de temps ; et l'on ne peut pas escompter un prompt rétablissement de l'appétence pour les métiers de l'enseignement, du moins pour le second cycle. Sans aucun doute, la campagne de promotion qu'a lancée le ministère de l'éducation nationale le 31 mai 2011, qui traduit et prend en compte à sa façon les difficultés signalées ici, est pour le moins bienvenue. Mais il y a urgence. Par conséquent, les améliorations dans lesquelles il faut s'engager doivent se faire d'abord à partir de la situation existante.

²⁰ Le manque de motivation pour les métiers de l'enseignement n'est toutefois pas subit : une étude menée par le MESR (note d'information 1108 de mai 2011) indique que parmi les étudiants de L2 en 2009 on constate « une chute du projet de devenir enseignant : il n'est plus partagé que par 12 % des inscrits en licence, **soit une baisse de 11 points par rapport à il y a six ans** »

3.2.4. La problématique de la gestion des emplois

La contrainte budgétaire qui pèse sur les moyens globaux alloués conduit naturellement à analyser les voies et moyens susceptibles d'optimiser la gestion courante.

A cet égard, les académies doivent s'engager plus fortement dans l'analyse de leur gestion, et ce à deux niveaux :

- celui des pertes de potentiel,
- celui des dotations aux établissements d'une part et au remplacement d'autre part.

▪ Des pertes de potentiel à mieux identifier et à réduire

Certaines pertes de potentiel sont inévitables : c'est en particulier le cas des congés des TZR et CDI. D'autres peuvent être mieux maîtrisées.

La situation des indisponibles doit être éclaircie ; leur imputation sur d'autres positions doit, comme on l'a dit, permettre de mieux mesurer les stratégies et les besoins des académies.

Il est normal et nécessaire que, dans le cadre de l'accompagnement des personnels en difficulté (médicale, sociale, psychologique, pédagogique...), les recteurs recherchent pour ceux-ci des activités qui soient compatibles avec les besoins des élèves et dès lors se déroulent éventuellement hors de leur présence, de manière totale ou partielle. Identifiés sur une position d'emploi réservé à cet effet et non plus sur ZR, accompagnés au mieux, comme beaucoup d'académies le font, vers une reprise progressive d'activité d'enseignement, le cas échéant sur des suppléances ou des remplacements de courte ou moyenne durée, ils n'entreraient alors dans le potentiel de la suppléance et du remplacement que pour la part effective qu'ils y prendraient. Leur identification sur une position particulière peut alors mieux faire prendre conscience des coûts et être une incitation supplémentaire à conduire une adaptation ou une réadaptation, utile aussi bien aux individus qu'au système.

Les personnels placés sur ZR pour être chargés d'une mission doivent eux aussi pouvoir être placés sur une position hors ZR afin d'être mieux identifiés et le volume des décharges académiques mieux suivi.

Préconisation n° 3 :

- placer hors position de TZR les personnels en difficulté indisponibles et les chargés de mission.

L'appréciation des surnombres disciplinaires doit être revue. Construite aujourd'hui encore sur des capacités excédant 6 % des enseignants devant élèves, elle doit tenir compte du besoin réel de remplacement et de suppléance ; celui-ci est connu non seulement par discipline mais aussi par académie et par période. Certes, le besoin n'est pas uniforme sur l'année, ce qui fait que sur certains mois, l'hiver en particulier, tous les surnombres peuvent être utilisés – et sur d'autres mois représenter plus de 6 % ; néanmoins, le besoin global de remplacement pour 2009-2010 était de 4,55 % ; il varie selon les disciplines et les académies ; ainsi pour les académies, il est sur la même période de 3,55 % à Strasbourg et de 5,71 % en Guadeloupe.

Ces surnombres sont certes en diminution sensible ces derniers mois ; ils représentent néanmoins environ 1 500 ETP ; c'est peu par rapport au nombre total d'enseignants devant élèves (environ 356 000) ; c'est beaucoup par rapport au potentiel brut de TZR et CDI sur ZR : 10 % en juin 2010. Les prévisions de recrutements nécessaires sont naturellement difficiles à établir, eu égard en particulier aux incertitudes grandissantes sur les départs à la retraite. Toutefois, la DGRH doit pouvoir continuer à améliorer ces prévisions, et mieux tenir compte des surnombres actuels pour les établir ; et lorsque la décision de recrutement doit être prise, il importe que le décideur final soit à même de gérer les pressions des lobbies en tenant compte des réalités des besoins et des contraintes budgétaires.

En même temps, il est indispensable que la DGRH, lorsqu'elle décide des affectations en académie dans le cadre du mouvement national, tienne meilleur compte de la situation des académies au regard de leurs surnombres disciplinaires : toutes regrettent depuis des années de devoir accueillir presque chaque année des enseignants qui ne leur sont pas indispensables et de constater des besoins minimaux non couverts.

Préconisation n° 4 :

- revoir l'appréciation des surnombres disciplinaires ; en tenir mieux compte dans la détermination des postes aux concours et dans la gestion nationale des affectations.

Enfin, les sous-services des enseignants imputés sur zone représentent un millier d'emplois pour les seules quotités égales ou inférieures au tiers du service statutaire. Ces quotités sont, on le sait, peu ou pas utilisables, sinon dans l'établissement de rattachement et de manière plus ou moins aléatoire. Dans la réalité, les quotités sur ZR comprises entre le tiers et la moitié du service ne le sont guère plus. Il est donc probable que le total sur ZR des quotités inutilisées représente plutôt le double d'emplois. Les réduire à zéro est peu vraisemblable : il y a toujours des impondérables comme les affectations tardives de titulaires ou de stagiaires, qui doivent être réalisées fin août sur des supports restés vacants, dont la valeur n'est pas toujours le temps complet et que des contractuels auraient pu occuper pour leur valeur exacte.

Néanmoins, les académies doivent de manière décisive continuer à en réduire le nombre et le volume. En effet, la situation vient en partie d'une gestion des moyens insuffisamment articulée avec la gestion des personnels. Les gestionnaires de moyens travaillent avec une rigueur à l'heure près, voire à la demi-heure, pour établir les DGH des établissements ; c'est naturellement une nécessité, mais cette gestion ne tient pas toujours compte des impératifs d'affectation des personnes, et en particulier de la constitution de supports d'affectation pleinement utilisables. Par exemple, la détermination d'un bloc horaire de 15 heures, dans une discipline et un établissement donné, peut certes permettre de mesurer au plus juste un besoin d'enseignement ; mais l'économie supposée sera perdue dans la plupart des cas au moment de l'affectation car – exemple courant – un certifié à temps complet devra être nommé dans cet établissement pour 15 heures auxquelles il faudra dès lors ajouter 3 heures sur ZR ; la rigueur de la gestion des moyens n'aura dans ce cas conduit à aucune économie, bien au contraire puisque les trois heures sur ZR sont pratiquement inutilisables. Il est toutefois concevable, comme cela a pu être observé, de mobiliser de manière prioritaire une personne en sous-service pour la couverture à l'année de remplacement de courte durée, auquel cas il y a alors amélioration du rendement de la ZR mais celle-ci n'est pas prise en compte dans les chiffres

académiques. En revanche, si elles sont utilisées pleinement par l'établissement sur des activités d'enseignement, d'accompagnement personnalisé ou de tutorat, ce que l'on peut espérer, elles correspondent à un dépassement masqué de sa dotation horaire ou un abondement de fait qui ne se justifie pas. Sans doute des supports horaires inférieurs en volume à celui d'un service statutaire sont possibles et inévitables, mais ils ne devraient être mis en place que dans la seule mesure où les écarts peuvent être réunis entre deux, voire trois²¹ établissements voisins et constituer alors un temps complet, quitte à réajuster in fine les dotations, dès lors budgétairement sincères.

On peut aussi décider de n'affecter sur des supports partiels que des contractuels pour la valeur exacte du support ; en contrepartie, le titulaire à temps plein est affecté sur ZR car dès lors il sera disponible totalement : ceci dépend des capacités budgétaires des académies et de leurs ressources humaines ; certaines pratiquent déjà ainsi, de manière plus ou moins systématique.

Ainsi, par une meilleure gestion des supports d'affectation et des affectations elles-mêmes, des moyens non marginaux peuvent être récupérés soit pour l'enseignement en établissement, soit pour la suppléance et le remplacement. En tout état de cause, il n'est pas sain de faire perdurer une situation où 1 500 à 2 000 ETP ne sont pas utilisés ou utilisés de manière imprécise.

Préconisation n° 5 :

- poursuivre dans les académies les efforts de gestion globale et cohérente des moyens horaires afin de réduire les compléments de service sur zone de remplacement

- **La répartition des moyens entre établissements et zone de remplacement : un déséquilibre à réduire**

La réforme du lycée engagée à la rentrée 2010 a nécessité une attention et des précautions particulières, de telle sorte que ses conditions de mise en œuvre soient les meilleures possibles : cela peut aisément se comprendre. Mais cela a eu pour effet l'attribution de dotations aux établissements concernés d'un volume supérieur aux stricts besoins théoriques. Ainsi, au cours de cette année 2010-2011, on constate des dotations au titre de la nouvelle classe de seconde qui sont en moyenne de 41 heures hebdomadaires pour un besoin théorique de 39 heures ; il n'est pas rare de constater des dotations bien supérieures, souvent de 43 heures, parfois de 46 heures²². La préparation de la rentrée 2011, qui voit la réforme se poursuivre au niveau des classes de première, se fait dans des conditions sans doute moins hétérodoxes mais il est fort probable que les dotations se situent encore sensiblement au-dessus de la norme.

²¹ L'affectation sur trois établissements ne peut certes pas constituer un objectif car elle crée des conditions de travail difficiles ; elle peut toutefois être nécessaire en langues vivantes ou dans des disciplines dont le volume hebdomadaire par classe est faible (par exemple : musique, arts plastiques en collège).

²² Cf. rapport IGENR-IGEN n°2011-010 : « la mise en œuvre de la réforme des lycées d'enseignement général et technologique », février 2011.

Cela fait suite à la réforme de la voie professionnelle qui, elle aussi, a bénéficié de moyens nouveaux ou préservés pour que soient réunies les meilleures conditions possibles de sa mise en œuvre.

Cela surtout fait suite à des dotations des établissements de second cycle depuis toujours et presque partout importantes, bien plus favorables en tous cas, toutes choses étant égales par ailleurs, que celles des collèges. Pour faire face aux demandes bien autant qu'aux besoins, et compte tenu des enjeux pour réaliser des rentrées apaisées, les recteurs ont fait porter leurs efforts budgétaires d'abord sur les moyens des LP et LEGT, au détriment des moyens qu'ils pouvaient consacrer au remplacement et à la suppléance ; cela était jusqu'à présent d'autant plus compréhensible que les surnombres budgétaires, qui leur étaient imposés par des affectations excédentaires de titulaires à la suite du mouvement national des personnels, alimentaient naturellement le potentiel en ZR.

Sans doute les académies ne se ressemblent pas et chacune a ses particularités structurelles et sociologiques ; néanmoins, on constate entre elles à la rentrée 2009 des écarts considérables en ce qui concerne, par exemple, le nombre d'heures par élève (H/E) ou le nombre d'élèves par structure (E/S) en LEGT, en LP, en post-bac de lycée ; les seules particularités structurelles et sociologiques ne sauraient justifier de tels écarts. Même sommaire dans son approche, le tableau ci-dessous laisse supposer que des marges conséquentes de manœuvre existent.

Année 2009-2010 métropole	Valeur académique la plus forte	Valeur académique la plus faible	Moyenne nationale	Nombre d'académies au-dessus de la moyenne
H/E LP	2,29	2,00	2,13	14
E/S LP	12,9	16,8	15,7	14
H/E LEGT	1,53	1,31	1,38	12
E/S LEGT	19,9	24,3	22,8	14
H/E POST BAC	2,43	1,33	1,63	20
E/S POST BAC	14,6	25,3	20,5	17

On pourrait poursuivre l'analyse en s'interrogeant sur une carte des formations professionnelles ou optionnelles, généreuse et génératrice de places vacantes ou de groupes restreints dans beaucoup d'académies.

De telles pratiques ont deux conséquences principales sur la suppléance et le remplacement : elles en augmentent le besoin en augmentant le volume d'heures d'enseignement, elles en diminuent la ressource car il est bien certain que, dans la plupart des cas, l'augmentation des moyens d'enseignement en établissement s'est faite au détriment des moyens de remplacement et de suppléance.

La situation est devenue particulièrement préoccupante : les surnombres budgétaires ont tendance à se réduire, les besoins de suppléance et de remplacement sont, comme on l'a vu, de moins en moins couverts, les exigences des parents sont de plus en plus fortes sans être illégitimes. Le système est arrivé aujourd'hui, compte tenu de ces pratiques de gestion, accentuées par les récents retraits d'emplois de TZR, à un point de rupture : le déséquilibre

entre les moyens d'enseignement affectés aux EPLE et les moyens du remplacement et de la suppléance est désormais tel que la continuité du service public d'éducation n'est plus toujours et partout assurée.

Les académies doivent donc s'attacher à retrouver au plus tôt une répartition plus saine de leurs moyens : les dotations des LEGT et LP peuvent être revues tout en respectant ce qui est nécessaire et suffisant, en contrepartie de quoi les besoins de suppléance et de remplacement diminueront naturellement, et les moyens du remplacement et de la suppléance pourront être abondés. La logique serait que les académies consacrent à leur budget de suppléance et de remplacement pour les congés longs une part de leur enveloppe qui corresponde au moins aux besoins constatés les trois ou quatre années précédentes, soit, selon les académies, de 4 à 5,5 % des moyens en établissement. Il conviendrait, à partir d'une approche macroscopique des moyens à réserver à la suppléance, d'étudier plus finement le besoin minimal en TZR de chaque académie, en tenant compte de la capacité des académies à recourir plus ou moins facilement à la mobilisation de CDD. En zone urbaine, là où existent de grands centres universitaires, le recours à des étudiants est plus facilement concevable, alors qu'en revanche l'affectation d'un suppléant contractuel en zone rurale n'a rien d'évident, d'où l'importance d'un calibrage de TZR qui tienne compte de cette approche. Il va de soi que l'occupation de ces moyens doit être répartie entre TZR et CDI d'une part et CDD d'autre part de telle sorte que soient couvertes au mieux les périodes de forts besoins.

En même temps, il serait nécessaire que la DGESCO tienne compte, dans la répartition des moyens entre les académies, des besoins de celles-ci au titre du remplacement et de la suppléance.

Préconisation n°6 :

- dans le cadre du dialogue de gestion, engager les recteurs à établir des budgets équilibrés entre moyens en EPLE et moyens en remplacement et suppléance.

Préconisation n°7 :

- engager la DGESCO à tenir compte dans ses dotations des besoins des académies en remplacement et suppléance et à définir un volume minimal de moyens de remplacement et de suppléance par académie.

3.3. La suppléance des absences de courte durée.

La couverture des congés longs est, comme on vient de le voir, plutôt bien réalisée dans l'ensemble : l'efficacité du système, jusqu'à présent du moins, même si elle n'est pas totalement satisfaisante et si elle est perfectible, est cependant notable. La situation est tout autre pour ce qu'il est convenu d'appeler le remplacement de courte durée. Celui-ci, pour autant qu'il soit bien identifié, est globalement mal assuré : les absences de courte durée non couvertes deviennent le phénomène majeur du remplacement ; c'est lui, à l'évidence, qui exacerbe les réactions des parents, fortement relayées par les médias au cours de cette année 2010-2011. Lors de ses visites, la mission a observé des collèges où les suppléances de courte durée étaient très faiblement assurées et pouvaient laisser le chef d'établissement, et plus

largement l'équipe de direction, sans solution autre que la mise des élèves en permanence, voire le renvoi chez eux²³.

Les réactions des parents sont d'autant plus marquées dans le cas de congés courts récurrents pris par la même personne : le remplacement de courte durée est chaque fois plus difficile à assurer par l'établissement et, dans ce cas, la modalité de remplacement long, affectation d'un TZR ou recrutement d'un contractuel, ne peut pas être mise en œuvre. Ces cas, souvent liés à des enseignants en difficulté, sont vécus par les parents comme une profonde injustice à l'égard de leurs enfants ; ils constituent pour les médias des sujets d'autant plus faciles à exploiter qu'ils se situent dans un contexte de tension sur le remplacement en général.

3.3.1. L'analyse statistique de la situation.

Comme souligné en première partie du présent rapport, les absences de courte durée constituent un phénomène majeur : elles représentent en heures d'enseignement un peu plus de 20 % du total des absences, mais **elles représentent plus de 80 % des absences non couvertes** : on peut estimer le total annuel des absences non couvertes (congés longs + congés courts) à 2,6 millions d'heures dont 2,1 millions correspondent à des absences de courte durée.

Les absences d'une journée sont mieux couvertes que la moyenne ; en revanche, les congés compris entre deux et neuf jours sont les moins bien couverts ; or ils en représentent plus de la moitié (cf. tableaux du § 1.2. ci-dessus).

Le remplacement est mieux assuré dans les LP (22,6 %) que dans les LEGT (18,5 %), et surtout que dans les collèges (15,7 %). Dans les LP, les possibilités de remplacement sont certainement plus larges si l'on considère les sous-services effectifs de beaucoup d'enseignants dus aux périodes de stage en entreprise des élèves ; d'autre part, les effectifs d'élèves sont souvent réduits et le développement du contrôle en cours de formation (CCF) sensibilise tous les enseignants. Dans les collèges, qui sont en général des structures petites ou moyennes, la ressource humaine interne est plus rare et l'appel à des vacataires extérieurs en milieu rural ou périurbain est difficile ; or, le système éducatif a des responsabilités particulières à l'égard du collège : c'est bien entendu une étape décisive de la scolarité et, de surcroît, l'autonomie de jeunes élèves est inévitablement moindre que celle de lycéens : leur besoin d'enseignants est d'autant plus fort ; c'est donc bien dans les collèges que la situation est la plus fortement préjudiciable.

Les TZR rattachés ont réalisé 8 % du remplacement ; ce pourcentage est faible mais il s'explique par le fait qu'ils sont désormais en quasi-totalité affectés sur des congés longs. Le reste a été couvert principalement par les personnels des établissements rémunérés en HSE.

²³ Particulièrement révélatrice à cet égard est la réaction d'une principale de collège qui, interrogée sur les conditions dans lesquelles elle assurait le remplacement des absences de courte durée, a indiqué qu'elle n'avait tout simplement pas mis en place de remplacement de courte durée dans l'établissement, les enseignants étant opposés à la mise en œuvre du décret de 2005 et le rectorat n'intervenant que pour les remplacements longs.

Les quatre motifs d'absence les plus fréquents sont les suivants :

- Garde d'enfant malade : 5,92 %
- Voyage scolaire et sortie pédagogique : 8,22 %
- Formation continue : 18,64 %
- Maladie ordinaire : 47,58 %

On sait que les enseignants sont très sollicités pour les examens, qui font partie de leurs obligations. La mesure n'en est faite que très partiellement ; le motif apparaît pour 5,31 % des absences, mais cela ne prend pas en compte les participations les plus importantes (baccalauréat, BTS) : comme dans la plupart des cas, en période d'examen, les cours ne sont pas assurés dans les établissements centres, l'absence de cours n'est pas comptabilisée ; or, les effets sont très importants, malgré la « reconquête du mois de juin » organisée depuis 2008, il semble bien que, dans de très nombreux lycées, les élèves de seconde n'aient plus de cours dès la seconde semaine de juin, parfois dès la première.

3.3.2. *La problématique des viviers.*

Cette problématique est en partie commune avec celle qui concerne le remplacement et la suppléance sur congés longs ; si le potentiel disponible est dans son ensemble amélioré, les effets s'en feront ressentir aussi sur la couverture des absences de courte durée.

Mais le potentiel nécessaire est ici caractérisé par la nécessité d'une action immédiate et par une durée d'intervention en principe réduite. D'où l'inévitable et première responsabilité de l'établissement lui-même, qui dispose de l'essentiel du potentiel : son propre corps enseignant.

Les coopérations entre établissements sont très rares, pour la simple raison que les ressources humaines le sont et que les difficultés sont partout sensiblement identiques.

Le recours, nouveau par nature, aux étudiants de master 2 des métiers de l'enseignement a été jusqu'à présent très limité. Ils étaient en début d'année scolaire 2010-2011 presque partout nombreux à avoir déposé leur candidature pour des suppléances auprès des services rectoraux ; mais les contraintes de leur formation (cours à l'université, mémoire de master, préparation des concours) ne leur ont pas permis d'être suffisamment disponibles ; par ailleurs, la durée réduite de leur stage en responsabilité (très souvent 36 heures, et en binôme dans certains cas) organisé dans un calendrier fixe, aura rendu celui-ci peu utilisable pour du « remplacement » ; au mieux, il aura permis à quelques enseignants de suivre des actions de formation continue tout en étant remplacés. La perspective de masters en alternance ouvre des possibilités certaines, mais dans l'immédiat, elle ne pourra concerner au niveau national que quelques centaines d'étudiants.

La ressource humaine la plus immédiatement mobilisable pour ce type de remplacement est donc, très naturellement, celle des établissements : cette ressource est présente ou peut l'être rapidement ; la raréfaction de plus en plus marquée des ressources humaines extérieures n'en laisse pas attendre d'autre.

Il faut donc réaffirmer, à l'instar des dispositions arrêtées en 2005, qu'il appartient aux établissements d'assurer les remplacements de courte durée pour la bonne raison qu'aucune solution réelle ne peut exister par ailleurs ; dès lors il faut leur en faciliter les conditions en introduisant un maximum de souplesse dans le système.

Encore faut-il savoir, en termes de besoins, ce qui doit être remplacé, c'est-à-dire ce que l'on doit aux élèves ; encore faut-il savoir en même temps, en termes de ressources mobilisables pour la couverture des absences, ce qui est dû par les enseignants.

3.3.3. *L'identification des besoins et des ressources internes : une opération qui reste à faire*

▪ L'identification des besoins

« Encore faut-il savoir ce qui doit être remplacé ? » La question n'est pas saugrenue car, à l'exception de la voie professionnelle, la réponse exacte ne figure nulle part. Pour savoir ce qui doit être remplacé, il faut savoir ce que l'on doit exactement à l'élève, or on ne le sait pas. Il y a certes les programmes, généralement annuels. Il y a également le nombre d'heures-élève hebdomadaire ; ainsi, pour la classe de 6^{ème}, le nombre d'heures est de 28, réparti entre les disciplines et activités (4 heures de mathématiques, 3 heures d'histoire-géographie, etc.). Il y a par ailleurs la durée de l'année scolaire, soit 36 semaines, mais cette durée est théorique car, dans beaucoup d'établissements, les 36 semaines ne peuvent pas être réalisées, les cours étant suspendus en raison, par exemple, de la tenue d'épreuves d'examens, même si l'opération de « reconquête du mois de juin » a atténué le phénomène. En tout état de cause, la multiplication des horaires hebdomadaires des élèves par 36 n'a jamais été effectuée ; on ne trouve nulle part que l'on doive aux élèves de 6^{ème} quelque 1 008 heures de cours ou d'activités équivalentes²⁴ ; d'ailleurs, peut-être se pourrait-il que les programmes établis en demandent objectivement moins... ou plus.

Ceci est vrai pour tous les niveaux et voies de formation initiale ; la seule exception, notable et récente, concerne le baccalauréat professionnel en trois ans : l'arrêté de février 2009 précise que l'horaire dû aux élèves est, selon les spécialités, de 2 606 heures ou de 2 690 heures sur trois ans, auxquelles s'ajoutent 210 heures annuelles d'accompagnement personnalisé et les périodes de stage en entreprise ; une référence générale annuelle est introduite mais elle est indicative. C'est là le seul cas qui existe, réserve faite d'un dispositif proche mais moins affirmé pour les CAP²⁵, alors même que dans l'enseignement supérieur tout diplôme s'appuie sur une habilitation en partie liée au nombre d'heures de formation. Aussi surprenant que cela puisse paraître, on ne sait donc pas combien d'heures de formation devraient être réalisées pour délivrer un brevet des collèges ou un baccalauréat général ou technologique,...

²⁴ Certains programmes mentionnent pour certaines parties, un nombre d'heures à y consacrer de manière indicative. Mais il n'existe pas d'approche globale du volume horaire pour la totalité d'une année ou d'un niveau scolaires.

²⁵ Arrêtés d'avril 2002.

Il est donc de toute première importance de déterminer aussi précisément que possible ce que l'on doit aux élèves.

Préconisation n° 8 :

- déterminer pour chaque niveau annuel de scolarité le nombre d'heures dû à l'élève pour lui permettre de préparer le diplôme qui doit sanctionner son cycle d'études.

▪ **L'identification du potentiel apporté par les enseignants en établissement**

Si, en dehors de la voie professionnelle, les horaires dus aux élèves ne sont pas explicitement définis, ce que doit un enseignant au cours de l'année ne l'est pas davantage.

Le service des enseignants est défini de manière hebdomadaire mais le nombre de semaines sur lequel il s'applique n'est pas déterminé : s'agirait-il des 36 semaines que compte en principe une année scolaire ? Rien nulle part ne l'indique. La seule référence fiable est l'obligation horaire annuelle à laquelle sont soumis tous les fonctionnaires, soit l'équivalent de 1 607 heures ; c'est d'ailleurs cette référence que prend la circulaire du 15 juin 2010 relative à la « mise en œuvre pour l'année 2010-2011 du droit individuel à la formation (DIF) des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation » ; son § IV indique : l'indemnité que l'agent peut percevoir est calculée « en prenant comme élément de référence la durée légale annuelle du travail telle qu'elle est fixée pour la fonction publique, c'est-à-dire 1 607 heures ».

Le temps effectif de travail des enseignants a fait l'objet d'une enquête approfondie de la DEPP en 2008, basée sur les déclarations d'un panel représentatif d'agents. Il en ressort en moyenne une charge horaire totale de 39,50 heures par semaine travaillée sur le temps scolaire, à laquelle s'ajoute une période de travail d'une douzaine de jours pendant les congés scolaires des élèves ; le nombre de semaines travaillées n'est en revanche pas déterminé.

Soulignons que cette situation ne se retrouve pas dans l'enseignement supérieur : les services de tous les enseignants sont déterminés par un nombre d'heures annuel devant étudiants : par exemple 384 heures pour les agrégés et certifiés, 192 heures pour les maîtres de conférence (auxquelles s'ajoutent autant d'heures au titre de la recherche).

Quelles que soient les modalités d'appréciation du temps travaillé des enseignants, la détermination d'un service équivalant à 1 607 heures est une opération nécessaire. Tout le monde s'accorde à dire que les décrets de 1950, qui fixent les obligations des enseignants doivent être revus, car la situation d'alors n'est évidemment plus celle d'aujourd'hui. Les textes réglementaires pris en février 2007, puis abrogés en août de la même année, avaient pour ambition de préciser les tâches entrant dans le service des enseignants et leur prise en compte ; le sujet aujourd'hui reste entier ; le malaise persistera tant qu'il n'est pas abordé de part et d'autre avec l'objectif de trouver la solution dans une appréciation sincère et partagée du temps de travail des enseignants. Or, cela est de première importance notamment pour résoudre les difficultés du remplacement de courte durée : en effet, il est nécessaire de connaître exactement la ressource que les enseignants peuvent apporter, comme il est

nécessaire de savoir dans quelle mesure certaines activités peuvent entrer dans le temps de service dû, indépendamment du temps assuré en présence des élèves.

Les actions que les établissements peuvent conduire pour mieux assurer la couverture des absences de courte durée sont donc en majeure partie tributaires des réponses qui seront apportées.

Préconisation n° 9 :

- rechercher une appréciation juste et partagée des activités et heures dues par les enseignants afin, notamment, de déterminer et mettre en œuvre le potentiel disponible sur place pour le remplacement et la suppléance

3.3.4. L'action sur les motifs d'absence

On peut certes agir à partir de leurs motifs afin de réduire les absences. Une telle action trouve toutefois ses limites dans la mesure où plus de la moitié des absences sont liées à des raisons médicales (maladie ordinaire, garde d'enfant malades).

En revanche, cette action peut s'avérer profitable quand on relève que près du tiers des absences sont provoquées par le système lui-même : participation aux instances, stages de formation continue, voyages scolaires et sorties pédagogiques.

Les réunions des commissions statutaires pour les représentants élus des personnels représentent un pourcentage très faible des absences (moins de 1% du total) mais le phénomène se concentre sur certaines périodes et certains établissements où il n'est dès lors pas marginal ; cette dernière contrainte est prise en compte par les recteurs : d'une manière générale, des TZR sont rattachés aux établissements des élus concernés ; ces absences sont mieux remplacées que la moyenne (22 %), mais encore peu : les absences les plus longues se situent au troisième trimestre où la ressource humaine disponible est faible.

Pour ce qui est des charges d'examens, des marges de progrès existent au stade de la confection des sujets : le nombre d'enseignants convoqués, soit pour rédiger soit pour tester des sujets, est très variable pour un même type d'épreuve selon les académies, ce qui incline à penser que des solutions moins négatives pour les enseignements peuvent être trouvées ; d'ailleurs certaines académies se sont engagées à des régulations de participants. Quant aux principales absences liées aux baccalauréats et BTS, elles ne sont pas, comme on l'a vu, comptabilisées ; la suppression fréquente des cours dispense artificiellement d'assurer les enseignements aux élèves non candidats ; un suivi rigoureux aux niveaux national et académique de la « reconquête du mois de juin » devrait permettre d'améliorer sensiblement la situation.

Préconisation n° 10 :

- assurer au niveau national et au niveau académique un suivi réel de la « reconquête du mois de juin » afin de limiter le plus possible la suppression des activités pédagogiques, notamment pour les élèves qui ne sont pas candidats à un examen.

Pour ce qui concerne les voyages scolaires et sorties pédagogiques, il n'est pas concevable qu'ils se déroulent au bénéfice de certains élèves – ceux qui y participent – et en contrepartie au détriment d'autres – ceux qui restent mais dont les professeurs sont partis ; les chefs d'établissement doivent donc veiller à ce que le service des enseignants accompagnateurs soit en toute occurrence assuré ou compensé à un moment ou un autre de l'année.

Pour ce qui concerne les stages de formation continue, il n'est pas normal non plus qu'ils puissent se dérouler au détriment des enseignements et des élèves ; cela demande que les chefs d'établissement aient la main sur l'autorisation de départ en stage : soit le remplacement est possible et organisé, y compris par auto-remplacement, soit l'enseignant ne part pas en stage. Les plans académiques de formation pourraient quant à eux proposer des calendriers fixes pour les stages : des journées ou demi-journées par semaine (y compris le mercredi) par discipline et type d'établissement seraient identifiées (par exemple : tel jour ou telle demi-journée de la semaine est réservé aux formations des professeurs de français des collèges, tel autre créneau hebdomadaire aux stages de mathématiques en lycée, etc.) ; certes, cela peut créer des contraintes d'emploi du temps dans les établissements, mais moins négatives que celle de cours non assurés ou d'actions de formation essentielles non suivies²⁶. Par ailleurs, chaque académie connaît des périodes d'absences plus fortes : pendant ces périodes dites de « pic », il serait souhaitable que les stages soient réduits ou suspendus²⁷. Enfin, un meilleur développement des dispositifs de formation à distance permettrait de bonnes conciliations entre les obligations à l'égard des élèves et les obligations à l'égard des enseignants.

Ce sujet pose à nouveau de manière caractérisée le problème du temps de travail des enseignants : il est bien évident que la formation se déroule nécessairement en partie sur ce temps de travail, mais ce temps-là reste à définir.

Préconisation n° 11 :

- poser comme règle que toute sortie pédagogique ou voyage scolaire, toute action de formation continue des enseignants ne peuvent se dérouler que dans la mesure où les heures d'enseignement dues à tous les élèves sont assurées ou compensées.

3.3.5. Des modalités souples de couverture dans la cadre des besoins et dans le respect des statuts

▪ Une approche du remplacement sur l'année

Savoir explicitement ce que l'on doit sur une année à l'élève permet, en cas d'absence de professeur, de savoir avec plus de précision ce qui doit lui être restitué : un certain nombre d'heures et, en même temps, une certaine part du programme. Cela dit, rien n'oblige à un

²⁶ Un chef d'établissement soulignait ainsi que les journées pédagogiques organisées par les IPR dans l'établissement-même étaient très pénalisantes car elle signifiait que, sur une ou deux journées, il n'y avait, par exemple, aucun cours de français ou de maths dans l'établissement.

²⁷ La période de « pic » des absences coïncide avec celle où les académies ont encore une visibilité sur les crédits qu'elles peuvent consacrer à la formation. Aussi organisent-elles à ce moment-là beaucoup de formations, celles prévues pour la fin de l'année, au moment où il y a moins d'absences, se trouvant souvent annulées faute de crédits disponibles.

remplacement immédiat de l'absence constatée ; l'important est qu'à échéance de la période convenue, la fin de l'année scolaire ou avant l'éventuelle session d'examen, le nombre d'heures dues et le programme aient été réalisés. Ainsi, peut-on organiser de manière plus assurée le remplacement des cours par le professeur concerné lui-même, ce qui est la meilleure garantie de la continuité pédagogique ; le remplacement peut alors s'opérer à partir de son retour et jusqu'à la fin de l'année scolaire, au moment où cela sera possible. Si son absence a été régulière, le professeur sera bien entendu rémunéré pour son propre remplacement ; sinon, un autre professeur, voire un intervenant extérieur, pourra compléter horaires et programmes au moment le plus opportun et en fonction de sa disponibilité.

Par ailleurs, durant la période d'absence du professeur, un autre enseignant de la même classe peut intervenir dans sa propre discipline, différente de celle du professeur absent : il est alors dans le cadre du service qu'il doit à l'élève et non à proprement parler en service supplémentaire ; cela lui permettra de libérer ensuite la classe au moment le plus opportun de l'année pour que le professeur initialement absent puisse réaliser son auto-remplacement – ou qu'un autre intervenant réalise le remplacement.

Ces modalités peuvent convenir pour des remplacements sur des périodes courtes mais pas nécessairement égales ou inférieures à 15 jours ; on peut en effet imaginer trouver sur l'année, pour reprendre l'exemple de la classe de 6^{ème} et en mathématiques, plus de quatre créneaux horaires de deux heures. L'absence de référence à deux semaines d'absence dans la circulaire d'octobre 2010 invite implicitement à cette approche.

Préconisation n° 12 :

- prendre l'année scolaire comme cadre du remplacement à effectuer afin de mettre en place celui-ci au moment où il peut le plus facilement être réalisé.

Préconisation n° 13 :

- considérer le remplacement de courte durée sur une période plus souple que celle de deux semaines.

▪ **Le recours aux ressources en ligne pour les élèves**

Bien entendu, d'autres possibilités, substitutives ou complémentaires, existent et sont déjà mises plus en moins en œuvre, en particulier celle d'assurer la continuité des enseignements par le recours aux ressources et enseignements en ligne. Le système éducatif avait fait de réels efforts de constitution de banques de données lorsqu'il avait fallu prévoir, en 2009, cette continuité en cas d'épidémie de grippe H1N1.

Ce dispositif, sous réserve de l'adapter et de le mettre à jour, pourrait s'avérer fort utile, non seulement pour des remplacements courts mais aussi pour des remplacements plus longs, à condition toutefois qu'un accompagnement soit mis en place (les assistants d'éducation ou pédagogiques peuvent être utilement mobilisés sur de telles tâches) et qu'une présence soit régulièrement organisée. Il y a aussi, dans le même ordre d'idées, les ressources et les services que le CNED peut mettre à disposition. De plus, il existe dans toutes les académies et dans beaucoup d'établissements, des ressources, plus ou moins bien répertoriées, qui peuvent

contribuer à assurer la continuité pédagogique recherchée, C'est le cas, par exemple, du collège Pierre Semard de Bobigny où l'équipe de direction constitue une banque d'exercices par niveau et discipline à disposition des équipes de vie scolaire, pour l'encadrement des élèves sans professeurs.

Préconisation n° 14 :

- s'assurer dans chaque établissement de l'accès pour chaque niveau à des ressources en ligne susceptibles de favoriser la continuité du service public.

▪ **La modification du temps de présence des enseignants dans l'établissement scolaire**

Une autre piste serait de demander aux enseignants d'assurer une permanence régulière dans leur établissement afin d'assurer l'accueil des élèves et de leur donner le volume de temps scolaire qui leur est dû.

Il existe bien en effet, dans le cadre des obligations horaires des agents publics, des périodes d'astreinte qui correspondent au principe de la disponibilité d'un agent pour répondre à la garantie de continuité du service public : l'agent est à disposition pour intervenir en tant que de besoin dans son domaine ; c'est par exemple le cas, au sein de l'éducation nationale, pour certains corps techniques de maintenance des systèmes informatiques ou dans le domaine médico-social.

Le but serait de rendre des enseignants immédiatement disponibles en cas d'absence d'un de leurs collègues afin qu'ils assurent la prise en charge des élèves concernés : il s'agira soit de cours effectivement remplacés (dans la discipline ou dans une autre discipline), soit d'accompagnement pédagogique au sens large du terme (aide à la recherche documentaire, aide à l'utilisation de ressources en ligne, opérations de soutien, etc.). Cela impliquerait une étroite collaboration, dans beaucoup de cas, avec les professeurs documentalistes. Ce dispositif serait d'autant nécessaire en collège qu'il concerne là des élèves qui, comme on l'a vu précédemment, ont besoin d'un apport et d'un encadrement plus forts qu'en lycée.

Il s'agirait alors pour le chef d'établissement d'organiser ces permanences de telle sorte que pour les disciplines principales et par niveau, voire par classe selon l'importance de l'établissement, il y ait toujours à tout le moins un enseignant de permanence. De cette manière, on peut escompter parvenir à une couverture quasi-totale des heures non effectuées pour cause d'absence d'un ou de quelques jours. Des dispositifs de cet ordre existent dans d'autres pays européens, notamment en Espagne, où la permanence en établissement est de 8 heures hebdomadaires, pour diverses activités dont la suppléance. Cette approche doit naturellement faire l'objet de discussions et d'échanges avec les partenaires sociaux et les associations de parents d'élèves quant aux modalités pratiques, en particulier au sujet de la durée (hebdomadaire ?) de l'astreinte et de sa rémunération.

Bien entendu, tout cela suppose, une fois de plus, que soit défini pour les enseignants à quoi correspondent les 1 607 heures d'obligations annuelles de service, afin que soient prises en compte, y compris sur le plan des rémunérations, ces heures d'astreinte. Quant aux interventions réelles dans le cadre de l'astreinte, elles devraient bien sûr être rémunérées dans

la mesure où elles excèderaient les obligations de service de l'enseignant intervenant. Si l'on appréhende l'entrée par l'obligation hebdomadaire de service et au regard des taux d'absence de courte durée observés dans les collèges, un plancher de deux heures hebdomadaires constitue un minimum de nature à garantir la continuité du service public et de l'accueil et l'encadrement des élèves.

Préconisation n° 15 :

- développer dans chaque établissement un dispositif de permanence des enseignants susceptible de répondre en particulier aux besoins immédiats de remplacement.

Si donc des apports extérieurs aux établissements, vacataires en particulier, peuvent naturellement contribuer à améliorer les remplacements de courte durée, la quasi-totalité des réponses se trouve et ne peut se trouver qu'au sein même des établissements. En ce sens, les orientations du décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 restent pertinentes. La réflexion doit être ouverte et poursuivie sur les causes de son application limitée, sur les conditions qui en permettraient une bonne mise en œuvre, et sur les évolutions qui dans ce but pourraient lui être apportées.

Préconisation n° 16 :

- Engager au plus tôt la réflexion sur les conditions d'application du décret du 26 août 2005 et ses nécessaires évolutions afin que les établissements puissent répondre efficacement à leurs obligations de permanence du service public.

4. Le remplacement des enseignants absents- premier et second degrés privés

La mesure de l'absence et de son corollaire, le remplacement, se présente de manière sensiblement différente dans l'enseignement privé. Dans l'enseignement public, l'existence de moyens permanents consacrés au remplacement pose de manière aiguë et récurrente la question de leur optimisation : est-il acceptable de sous-utiliser ces moyens alors même que le remplacement des enseignants absents n'est pas correctement assuré ? Dans l'enseignement privé, en l'absence de tels moyens affectés au remplacement, la question de l'optimisation ne se pose pas, réserve faite du versement des allocations pour perte d'emploi. Le non-remplacement d'un enseignant absent, même s'il reste bien entendu préjudiciable aux élèves, ne correspond pas à une mauvaise utilisation d'une ressource existante. C'est pourquoi l'administration centrale, comme les services académiques, ont développé une approche essentiellement budgétaire du problème en s'intéressant surtout à la maîtrise des dépenses de remplacement. Cette approche paraissait d'autant plus justifiée que les établissements d'enseignement privés ont toujours eu recours, de manière plus importante que dans le public, à des stratégies de remplacement n'impliquant pas l'attribution de moyens supplémentaires et, de ce fait, souvent ignorées de l'administration qui n'en est pas informée. Il semble toutefois que les tensions budgétaires auxquelles sont désormais confrontés tant les services académiques que les établissements privés, conduisent à une nouvelle approche, plus qualitative et moins exclusivement budgétaire de la problématique du remplacement.

4.1. La mesure de l'absence et du remplacement

4.1.1. Le suivi par l'administration centrale

Placé sous la responsabilité de la direction des affaires financières (DAF), le programme 139 « enseignement privé du premier et du second degrés » n'est pas, au contraire des programmes 140 « enseignement public du premier degré » et 141 « enseignement public du second degré », organisé en budget opérationnel de programme académique (BOPA)²⁸. Une expérimentation concernant quatre académies²⁹ a toutefois été lancée en 2007, deux des académies concernées, Lille et Nantes, faisant partie de l'échantillon retenu par la mission.

L'existence d'un BOP central constitue pour la DAF une contrainte forte puisqu'elle implique que la direction soit directement responsable du suivi de la consommation des crédits affectés à l'action 11 « remplacement ». Toutefois, la DAF ne dispose pas de statistiques précises sur

²⁸ Le choix fait d'un BOP central pour le programme 139 répondait à une demande du secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) qui souhaitait conserver un interlocuteur unique au niveau du ministère plutôt que de multiplier les négociations au niveau académique, le SGEC étant considéré comme la « 31^{ème} académie ».

²⁹ Il s'agit des académies de Lille, Nantes, Orléans-Tours et Rennes.

l'absence des enseignants de l'enseignement privé. Elle appréhende le remplacement essentiellement à travers sa dimension financière, le nombre d'emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) indiqué dans les documents budgétaires³⁰ correspondant simplement à la traduction des heures supplémentaires et des heures-poste consommées au titre du remplacement³¹.

Consciente du caractère limité de cette approche essentiellement financière et soucieuse d'améliorer le suivi des absences et du remplacement tant au niveau central qu'académique, la DAF a développé depuis janvier 2011 un module remplacement dans les applications AGAPE privé (premier degré) et EPP privé (second degré). Dans ces modules, le remplacement est défini comme l'affectation d'un enseignant, quel que soit son statut, maître titulaire ou délégué, et quelle que soit la durée de cette affectation, inférieure ou supérieure à 15 jours, sur le poste d'un enseignant absent, quel qu'en soit le motif dès lors que ce dernier ne libère pas son support budgétaire. Ces nouveaux modules, lorsqu'ils seront implantés dans les académies³², devraient permettre une gestion du remplacement des maîtres du premier et du second degrés de l'enseignement privé plus performante : constat de l'absence, durée, répartition des heures à remplacer, heures poste ou heures supplémentaires, proposition de remplacement... Lorsqu'ils disposeront des nouveaux modules, les gestionnaires académiques devraient pouvoir observer la consommation des crédits de remplacement sur une année scolaire ou par trimestre, ainsi que sur une zone géographique déterminée correspondant à un département de l'académie ou à l'académie elle-même.

Il faut enfin s'interroger sur l'excellente performance affichée dans les documents budgétaires en matière de remplacement. Avec en 2009-2010 un taux de 99,15 % de remplacement des absences de plus de 15 jours liées aux congés de maladie et de maternité ayant fait l'objet d'une demande de remplacement, l'enseignement privé se situe sensiblement au-delà des taux constatés dans l'enseignement public³³. Ce chiffre, toutefois, est à prendre avec la plus grande précaution dans la mesure où il n'existe pas pour le moment, que ce soit au niveau central ou au niveau académique, de statistiques véritablement fiables sur le suivi des absences³⁴.

³⁰ 4 629 ETPT inscrits en projet de loi de finances pour 2011.

³¹ Les crédits délégués aux académies sont exprimés globalement en heures second degré (HSD) et consommées par type d'heures : heures poste (HP) et heures supplémentaires (HSA et HSE). Les HP et HSA affichées sont issues du module SUPPLE en établissement ou saisies directement au rectorat sur EPP privé. Dans le premier degré, les HP sont saisies en IA par le gestionnaire académique. Dans le second degré, les HSE sont saisies sur l'application ASIE en établissement.

³² Cette évolution des applications a été expérimentée dans l'académie de Bordeaux en février 2011. Elle a ensuite été mise à la disposition du Service Informatique de Gestion de l'Académie de Toulouse (SIGAT) qui devrait le proposer à l'ensemble des académies, avec une documentation adéquate, d'ici la fin de l'année scolaire 2010-2011.

³³ Contre respectivement 90,7 % et 96,3 % dans le premier et second degrés publics. Il faut souligner que l'absence dans l'enseignement privé de personnels titulaires affectés au remplacement ainsi que celle de la possibilité, pour un enseignant, d'être en sous-service ne posent pas la question de l'optimisation des moyens de remplacement dans les mêmes termes que dans le public qui, à côté du taux de remplacement, affiche un indicateur sur son efficience.

³⁴ Le fait en particulier que les établissements ne fassent souvent remonter aux services les demandes de remplacement que lorsqu'ils ont effectivement trouvé, par eux-mêmes, un remplaçant ou n'informent pas

Préconisation n° 1 :

- recenser toutes les absences, quelle que soit leur nature, dans les documents budgétaires et ne pas se limiter au seul constat de la consommation des moyens de remplacement.

4.1.2. Les limites du suivi au niveau académique

Il convient au préalable d'observer qu'il n'y pas, au niveau des pratiques académiques, de véritable différence entre les académies disposant d'un BOP « enseignement privé » (Lille et Nantes) et celles restées en gestion au niveau du BOP central (Créteil et Lyon). Les académies qui disposent d'un BOPA ne considèrent pas que ce soit un facteur de meilleure gestion du remplacement tandis que celles qui n'en bénéficient pas n'ont pas le sentiment d'être pénalisées³⁵.

Si toutes les académies interrogées utilisent les outils informatiques (AGAPE privé et EPP privé) mis à leur disposition, elles sont relativement critiques sur leur ergonomie, les limites d'AGAPE privé dans le premier degré étant particulièrement soulignées³⁶. Elles souhaitent également que tant AGAPE privé que EPP privé permettent un meilleur suivi de la consommation des moyens (HP, HSE et HSA) et autorisent plus facilement des exploitations statistiques. Il semble à cet égard que les évolutions en cours prévues par la DAF répondent à ces demandes (*cf. supra*).

Du fait des insuffisances des outils nationaux, toutes les académies ont par ailleurs mis en place leurs propres applications, souvent de simples tableurs Excel. Il conviendra que les fonctionnalités assurées par ces outils locaux soient bien prises en charge à l'occasion des développements futurs d'AGAPE privé et d'EPP privé.

Comme pour l'administration centrale, il n'existe pas de véritable suivi des absences dans les académies. Les seuls outils dont elles disposent sont ceux qui leur permettent un suivi de la consommation globale des crédits consacrés au remplacement. Elles espèrent que les évolutions prévues des outils nationaux leur permettront d'affiner ce suivi mais toutes sont dans l'incapacité aujourd'hui de faire le lien entre absence des maîtres du privé et remplacement.

l'administration parce qu'ils n'ont pas de solution de remplacement ou, à l'inverse, parce qu'ils ont trouvé une solution en interne, majore artificiellement le taux de remplacement affiché par l'administration.

³⁵ Il vrai, comme le souligne une des académies disposant d'un BOPA, que la diminution des crédits consacrés au remplacement, en interdisant *de facto* toute possibilité de redéploiement vers d'autres postes de dépenses, limite considérablement l'intérêt de l'autonomie de gestion plus grande dont bénéficient en théorie les académies organisées en BOP.

³⁶ Pour une académie, il s'agit d'un « outil complexe ». Par ailleurs il ne permet pas le calcul des états de service et le suivi de la consommation » tandis qu'une autre souhaite que les évolutions d'AGAPE autorisent la « saisie directe des chefs d'établissement et l'édition automatique du procès verbal d'installation correspondant ».

Préconisation n° 2 :

- poursuivre la mise à disposition des académies d'outils informatiques leur permettant de recenser les absences et facilitant la gestion du remplacement ; veiller à ce que le déploiement de ces outils ne soit pas régressif par rapport à ceux créés par les services académiques.

4.2. La gestion du remplacement

4.2.1. Une organisation de remplacement propre à l'enseignement privé

Dans l'ensemble des académies retenues, nonobstant un poids relatif de l'enseignement privé sensiblement différent d'une académie à l'autre, le remplacement des professeurs absents dans l'enseignement du premier et du second degrés privés fait l'objet d'un traitement spécifique, distinct de celui du public. Les académies justifient ce traitement particulier des maîtres du privé absents par plusieurs facteurs :

- l'existence d'outils informatiques développés spécifiquement pour l'enseignement privé ;
- l'impossibilité de recruter, comme dans le public, des contractuels vacataires de moins de 200 heures³⁷
- L'absence dans l'enseignement privé du premier degré de maîtres affectés en ZIL ou en brigade et, dans le second degré, de TZR ou, de manière plus générale, de surnombres³⁸
- l'existence d'une procédure spécifique d'agrément par les directions diocésaines ou les établissements des maîtres délégués³⁹ ;

³⁷ Le décret n° 89-497 du 12 juillet 1989 *relatif aux conditions de recrutement et d'emploi d'agents vacataires temporaires pour l'enseignement secondaire* précise à l'article 1^{er} que « les chefs des établissements publics locaux d'enseignement [EPL] et des établissements de formation relevant du ministre [de l'éducation nationale] peuvent faire appel pour des besoins occasionnels ou temporaires d'enseignement à des agents vacataires [...] ». Bien qu'il soit possible de s'interroger sur le point de savoir si les établissements d'enseignement privés ne pourraient pas être considérés comme des « établissements de formation relevant du ministre de l'éducation nationale », cette disposition a toujours été regardée comme limitant aux seuls EPL la possibilité de recruter des vacataires.

³⁸ L'article L. 914-1 du code de l'éducation a été interprété par le juge administratif comme imposant uniquement à l'Etat de prendre en charge le temps d'enseignement devant élèves. Aussi l'administration s'est-elle toujours opposée à la création de l'équivalent des ZIL ou des TZR au motif que ces enseignants seraient rémunérés alors même qu'ils ne seraient pas devant élèves. La même analyse des obligations de l'Etat a conduit à l'absence de surnombres ou de sous-services dans l'enseignement privé : tout maître titulaire d'un contrat définitif qui voit son temps de service devant élèves diminuer voit son contrat ajusté en conséquence et ce, jusqu'à concurrence d'un mi-temps. En deçà, le maître perd le bénéfice de son contrat et est licencié.

³⁹ Les articles R. 914-57 et R. 914-58 du code de l'éducation relatif au remplacement des maîtres n'évoquent pas la nécessité pour les maîtres délégués de bénéficier d'un accord de l'enseignement privé comme c'est le cas pour les maîtres titulaire d'un contrat définitif. Toutefois, l'affirmation du respect du caractère propre des établissements d'enseignement privés a conduit, de fait, à la mise en place pour les maîtres délégués d'une procédure d'agrément.

S'agissant des applications informatiques, si les outils développés à l'initiative de la direction responsable du programme 139, sont effectivement spécifiques à l'enseignement privé, il faut toutefois relever que les académies avaient toutes développé, dès avant l'implantation de ces outils nationaux, de petits logiciels propres à l'enseignement privé. L'existence d'une informatique spécifique ne saurait donc être retenue comme un facteur explicatif⁴⁰.

Les autres éléments mis en avant par les académies paraissent au contraire tout à fait pertinents. Certes, l'obstacle que constitue l'impossibilité de recruter des contractuels vacataires de moins de 200 heures va, avec la disparition dès la prochaine rentrée scolaire de cette catégorie particulière de contractuels propre à l'enseignement public, être levé. En revanche, il est clair que l'impossibilité pour les rectorats de disposer d'une réserve de maîtres du privé titulaires d'un contrat définitif disponibles pour effectuer des remplacements porte en elle l'impossibilité d'une gestion du remplacement commune au public et au privé⁴¹. De même, l'existence d'une procédure spécifique d'agrément des maîtres délégués par l'enseignement privé constitue un obstacle sérieux à la mise en place d'un vivier de personnels contractuels commun au public et au privé. Toutefois, toutes les académies interrogées déclarent avoir tenté, sinon de mutualiser du moins de rapprocher les deux fichiers, afin notamment de disposer d'un plus grand potentiel de remplacement tout en limitant le montant des sommes versées au titre des allocations pour perte d'emploi (*cf. infra*).

Préconisation n° 3 :

- poursuivre autant que faire se peut le rapprochement des viviers des personnels remplaçants du public et du privé.

4.2.2. Une gestion différenciée des premier et second degrés

La circonstance que l'enseignement des premier et second degrés privé soient, contrairement au public, regroupés au sein d'un même programme ou encore que beaucoup d'écoles, collèges et/ou lycées soient regroupés au sein d'un même ensemble scolaire n'ont conduit, dans aucune des académies rencontrées, à regrouper la gestion du remplacement des premier et second degrés.

De fait, on retrouve dans l'échantillon choisi les mêmes types d'organisation pour l'enseignement privé que ceux observés dans le public :

- une académie a fait le choix de gérer de manière distincte les remplacements des premier et second degrés au niveau du rectorat ;

⁴⁰ Au demeurant, une des critiques récurrentes adressées par les services déconcentrés aux applications du privé est que, dérivées de celles du public, elles ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités de l'enseignement privé.

⁴¹ De fait, dans l'ensemble des académies interrogées, les seuls moyens permanents affectés au remplacement sont constitués par un volume de HSE et de HSA spécifiquement affectées au remplacement réparties au prorata des besoins estimés.

- deux académies ont choisi de déléguer la gestion du remplacement dans le premier degré à chacune des inspections académiques tandis que celle du second degré est assurée par le rectorat ;
- une académie a mutualisé, au sein de l'inspection académique qui compte le nombre le plus important d'élèves scolarisés dans le privé, la gestion du remplacement dans le premier degré, la gestion du remplacement dans le second degré étant assurée par le rectorat.

Cette gestion séparée des deux degrés d'enseignement trouve principalement sa traduction dans des règles de gestion différentes. Ainsi, le délai en-deçà duquel les établissements sont informés qu'il n'est pas envisagé de remplacement est différent. Il varie, dans le premier degré, de 5 à 8 jours, une académie distinguant le remplacement en cas maladie (8 jours) de celui des formations (5 jours). Dans le second degré, aucune académie n'a mis en place de délai de carence, les absences pouvant être remplacées dès le premier jour⁴².

4.3. L'efficience du remplacement

4.3.1. *Un vivier de remplaçants propre à l'enseignement privé*

L'organisation du remplacement dans l'enseignement privé repose principalement sur l'existence d'un vivier propre à l'enseignement privé. Aucune des académies de l'échantillon n'a mis en place de vivier commun au public et au privé, que ce soit dans le premier ou le second degré. Comme le souligne une académie, ce choix – qui n'en est pas vraiment un – s'explique pour partie par des règles différentes de prise en charge financière des maîtres selon qu'ils sont appelés à effectuer un remplacement dans le privé ou dans le public (*cf. supra*).

Mais l'explication principale est à rechercher dans le rôle actif joué par les directions diocésaines de l'enseignement catholique (DDEC) et les établissements eux-mêmes dans la constitution des viviers⁴³. Ainsi, dans la totalité des académies rencontrées, ce sont les directions diocésaines qui constituent directement ce vivier pour le premier degré, le rôle du rectorat se limitant à constater que les candidats pressentis réunissent bien les conditions leur permettant d'être recrutés en qualité de maîtres délégués. Dans le second degré, à l'exception d'une académie où la DDEC est également en charge de la constitution du vivier, cette dernière passe par le rectorat mais la nécessité d'un préaccord des chefs d'établissement fait,

⁴² Cette différence de traitement est inverse à celle observées dans le public où, au contraire du second degré, il n'existe pas de délai de carence dans le premier degré. Elle s'explique par l'impossibilité dans le privé de mobiliser des maîtres affectés au remplacement (ZIL et brigades) comme dans le public. L'existence d'un délai de carence est compensée il vrai par la plus grande facilité qu'ont les écoles privées pour mettre en place des stratégies de remplacement dans la mesure où il ne s'agit pas d'un remplacement disciplinaire : prise en charge des élèves par le maître d'une autre classe, répartition des élèves entre plusieurs classes ou encore surveillance et animation par un parent d'élève ou un personnel de droit privé de l'école. Une conséquence de cette différence de traitement est que les services académiques ne sont pas systématiquement informés des absences courtes des maîtres.

⁴³ Ce rôle très particulier joué par les DDEC trouve son fondement dans le respect du caractère propre des établissements même si juridiquement cette analyse est loin d'être évidente (*cf. supra*).

qu'en pratique, les candidats qui postulent dans les services académiques sont très souvent passés au préalable par les directions diocésaines et que, si tel n'est pas le cas, ils sont renvoyés par le rectorat vers celui-ci pour accord avant toute inscription dans le vivier⁴⁴. L'organisation de l'enseignement catholique en l'espèce, conduit à rigidifier la gestion des viviers du second degré, ceux-ci étant gérés, en lien avec les établissements au niveau de la direction diocésaine (prenant les contours départementaux) ; ce qui peut conduire à des coûts de gestion mesurables au travers des allocations pour perte d'emploi (APE).

Conséquence d'une telle organisation, toutes les académies ont mis en place des stratégies visant à limiter leur versement des APE. En effet, il est tentant pour les DDEC de profiter du rôle qui leur est dévolu en matière de constitution des viviers des remplaçants pour faire en sorte que ceux-ci soient les plus larges possible, garantie que, face à une absence, une solution pourra toujours être trouvée mais, plus encore, moyen d'apprécier les qualités professionnelles de ceux qui ont vocation à devenir les futurs maîtres titulaires de l'enseignement privé⁴⁵.

Ainsi, dans le second degré, toutes les académies s'opposent-elles systématiquement à ce que de nouveaux maîtres délégués soient recrutés tant qu'il existe dans la même discipline des maîtres délégués plus anciens sans emploi tandis que, dans le premier degré, les DDEC sont informées des suppléants bénéficiaires de l'APE afin que ceux-ci soient, en priorité, proposés aux directeurs d'école⁴⁶.

⁴⁴ Un des rectorats souligne que la gestion directe des viviers par ses services impliquerait de dégager entre un et deux ETP correspondant aux moyens humains consacrés par les DDEC à cette gestion.

⁴⁵ Les DDEC sont en l'espèce animées autant par le souci qu'elles ont de prévenir les situations de non-remplacement des enseignants absents que, peut-être plus encore, par leur souhait de pouvoir exercer un droit de regard sur l'embauche des maîtres délégués. En effet, pour l'enseignement privé, le remplacement constitue une forme privilégiée de pré-recrutement. Le remplacement permet aux maîtres délégués de prendre la pleine mesure de leur futur métier et, aux chefs d'établissement, d'apprécier leur aptitude aux fonctions. Cette vision, propre au privé, du remplacement comme outil de recrutement est d'autant plus pertinente que les maîtres délégués, soit à la faveur de leur réussite au certificat d'aptitude à l'échelle de rémunération (CAER) correspondant aux concours internes du public, soit automatiquement sous certaines conditions au bout de six années, peuvent de manière plus aisée que dans le public devenir maître titulaire. La consultation des sites internet de l'enseignement privé, tels que ceux du SGEC ou encore de son organisme de formation (FORMIRIS) permet de constater à quel point le remplacement est présenté comme un point de passage pratiquement obligé du recrutement. Même les universités catholiques insistent sur l'utilité de cette expérience préalable.

⁴⁶ Ces stratégies ont permis de limiter la progression des dépenses liées au versement de l'APE, deux des académies interrogées faisant état d'une stabilisation, voire d'une légère diminution, des crédits consommés à ce titre. Ainsi, une académie est passée d'une dépense de 1 339 607 € en 2008, à 1 128 898 € en 2009. La dépense remonte à 1 212 940 € en 2010 mais reste inférieure à celle observée en 2009. Une autre académie affiche une dépense de 1 732 323 € en 2010 contre 1 756 786 € en 2009. Il n'en demeure pas moins que, nationalement, le montant des crédits consacrés à l'APE est, pour le privé, de 28,26 M€ contre « seulement » 56,64 M€ pour le public qui scolarise 81,3 % des élèves contre 18,7 % pour le privé. Même si ces chiffres doivent être relativisés en raison de l'absence de moyens de remplacement permanents dans l'enseignement privé, il est manifeste que le montant des dépenses consacrées à l'APE par l'enseignement privé doit être mieux maîtrisé.

Préconisation n° 4 :

- accentuer les mesures permettant de limiter le montant des crédits consommés au titre du versement de l'allocation pour perte d'emploi.

4.3.2. La plus grande autonomie des établissements privés

L'organisation des établissements d'enseignement privé se caractérise de façon certaine par une autonomie assurément plus grande que celle de leurs homologues du public. Lorsque les chefs d'établissement sont confrontés à une absence, prévisible ou non, ils se mettent aussitôt en recherche de solutions, très souvent avant même d'informer le rectorat de l'absence de l'enseignant. De fait, même si elles notent les difficultés qu'il peut y avoir à mettre en place le remplacement de courte durée dès le premier jour dans le second degré, toutes les académies rencontrées sont d'accord pour souligner l'efficacité des stratégies mises en place par les établissements pour faire face aux absences, grâce en particulier à :

- une meilleure utilisation, pour les absences de courte durée, des possibilités offertes par le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée⁴⁷ ;
- l'organisation, lorsque les absences sont prévisibles (formation, hospitalisation programmée...), d'un auto-remplacement par l'enseignant avec échange des heures de cours avec les autres enseignants de la classe⁴⁸ ;
- un recours direct au vivier mis en place par les DDEC⁴⁹, voire à des parents d'élèves ou à des salariés de droit privé de l'établissement (dans ce dernier cas, il s'agit essentiellement de surveillance des élèves, l'enseignant absent ayant généralement prévu, en cas d'absence programmée, des travaux ou devoirs sur table à faire)⁵⁰.

⁴⁷ Ainsi, dans une académie, la consommation en HSE pour le remplacement de courte durée qui était de seulement 6 541 HSE en 2007-2008, s'est élevée à 17 898 HSE en 2009-2010.

⁴⁸ Il n'y a malheureusement pas de données disponibles concernant ces pratiques qui sont connues des rectorats mais « transparentes » pour l'administration qui souvent n'est alors pas informée de l'absence de l'enseignant.

⁴⁹ Aussi, plusieurs rectorats se plaignent que l'information donnée sur le remplaçant est souvent tardive avec, régulièrement des problèmes de papiers ou diplômes s'il s'agit d'un nouveau recrutement, ce qui a conduit l'un d'entre eux à mettre en place une « autorisation de recrutement » qui conditionne la rémunération et un autre à n'autoriser la nomination d'un maître délégué que pour les absences supérieures à 15 jours suivant leur signalement car ce dernier n'intervenait trop souvent que lorsque l'établissement avait trouvé un remplaçant auprès de la DDEC.

⁵⁰ Comme dans l'enseignement public, le recours à des personnels retraités demeure peu fréquent en l'absence de personnes volontaires. Au contraire du public, le recours à Pôle emploi demeure en revanche exceptionnel, cette disparité s'expliquant essentiellement par le fonctionnement « en réseau » de l'enseignement privé.

4.3.3. *L'impact limité de la réforme de la formation initiale des enseignants*

A la différence de la majorité des universités publiques, les universités catholiques⁵¹ ont mis en place des masters professionnels pour préparer aux concours d'enseignant du premier degré comme du second degré. Le caractère professionnalisant de ces masters se traduit notamment par l'inscription, dans le cadre de la scolarité, de stages en responsabilité obligatoires en master 2 (M2). Cette spécificité des masters proposés par les universités catholiques aurait dû, en principe, se traduire par une meilleure adéquation que dans le public entre les moments où les maîtres stagiaires partent en formation et ceux où les étudiants de M2 effectuent leurs stages en responsabilité.

Les académies portent toutefois un jugement nuancé sur l'impact de la réforme. Si une académie note que, dans le premier degré, le remplacement des professeurs stagiaires par des étudiants en M2 s'est fait dans de bonnes conditions, les autres constatent au contraire que la réforme a eu pour effet un plus grand recours aux maîtres délégués. Une académie souligne même que le phénomène a été accentué du fait des dates retenues par l'organisme privé (FORMIRIS) en charge de la formation complémentaire des maîtres stagiaires. Une autre académie observe qu'une des conséquences indirectes de la réforme a été un appauvrissement momentané du vivier des remplaçants, de nombreux maîtres délégués titulaires d'une simple licence faisant le choix de reprendre leurs études pour obtenir un master, condition pour bénéficier d'un contrat définitif.

Les académies observent toutefois qu'il est trop tôt pour se prononcer sur l'impact définitif de la réforme et il est permis de penser au contraire qu'une fois certains ajustements réalisés, le choix fait d'une professionnalisation des masters constituera un facteur d'optimisation de l'utilisation de la ressource que représentent les stages en responsabilité des étudiants de M2⁵².

Au final, il apparaît que la situation particulière des établissements privés explique très largement les excellents résultats affichés dans les documents budgétaires en matière de remplacement de plus de 15 jours même si ces chiffres doivent être pris avec une grande prudence (*cf. supra*). S'agissant de l'efficacité du remplacement de courte durée, les limites actuelles du suivi de l'absentéisme des maîtres dans l'enseignement privé rendent difficile toute appréciation chiffrée⁵³.

⁵¹ Universités catholiques de Lyon, de Lille, de Toulouse, de l'Ouest (Angers) et Institut catholique de Paris.

⁵² Du moins pour les académies proches géographiquement d'une université catholique. Dans les autres académies, les étudiants de M2 des universités publiques constitueront un vivier unique pour les établissements d'enseignement aussi bien publics que privés. Beaucoup de rectorats et d'universités n'ont pas encore pris la mesure de cette nécessité de pourvoir les deux types d'établissements.

⁵³ Et ce d'autant que, encore plus que pour le remplacement de longue durée, une part non négligeable de l'absence des enseignants ne fait pas l'objet d'une information de l'administration, soit parce qu'une solution a été trouvée en interne, soit parce qu'en l'absence de solution proposée par les DDEC, les établissements considèrent inutiles d'alerter les services académiques.

Néanmoins, toutes les académies de l'échantillon s'accordent à considérer que, pour l'ensemble des raisons exposées *supra*, le taux de remplacement, s'il pouvait être précisément mesuré, serait en tout état de cause supérieur à celui du public⁵⁴.

Ce modèle paraît toutefois difficilement transposable au public en raison des particularismes mêmes de l'enseignement privé. Le caractère privé des établissements donne à ceux-ci une autonomie beaucoup plus importante que celle dont bénéficient leurs homologues du public. Les modes de recrutement et d'affectation spécifiques à l'enseignement privé, en particulier le préaccord, permettent aux établissements de disposer d'enseignants motivés par le projet d'établissement. Souvent, ces maîtres y effectueront une grande partie de leur carrière, sinon la totalité. De même, les parents d'élèves sont souvent très investis dans le fonctionnement des établissements. La scolarité en un même lieu, où quelquefois les parents eux-mêmes ont été élèves, des différents enfants de la fratrie crée un lien dans le temps plus fort que celui qui est observé généralement dans les établissements publics.

⁵⁴ Pour les académies interrogées, les seules limites à l'efficacité du remplacement dans l'enseignement privé sont à rechercher dans la diminution des crédits de remplacement et la difficulté à trouver des maîtres délégués dans certaines disciplines très déficitaires.

Conclusion

Au terme de ses travaux, la mission formule près de trente préconisations pour limiter le nombre des absences et accroître l'efficacité du remplacement. Ces préconisations, présentées au fil des chapitres, sont regroupées plus loin.

La première des exigences est, aux yeux de la mission, d'avoir une vision la plus exacte possible de ce que représentent les absences des enseignants et de la manière dont est assurée la continuité du service. Or il apparaît que l'administration n'a aujourd'hui qu'une connaissance très imparfaite du nombre réel des absences, qu'il s'agisse du premier et, plus encore, du second degré de l'enseignement public ou privé sous contrat. La mission a constaté que, aussi bien au niveau académique qu'au niveau central, les absences des enseignants faisaient l'objet de sous-estimations. Ces sous-estimations sont particulièrement flagrantes pour les absences de courte durée qui font rarement l'objet d'un recensement exhaustif. En l'absence de possibilité de remplacement, les établissements ne font pas toujours remonter ce qui constitue pour eux une simple information de l'autorité académique. La sous-estimation des absences de plus de quinze jours est probablement moins importante dans la mesure où ces dernières font l'objet d'une demande de remplacement systématique. Encore cela suppose-t-il que, dès le premier jour d'absence, l'établissement soit en mesure de savoir que celle-ci sera de plus de quinze jours, ce qui est loin d'être toujours le cas.

S'agissant du niveau des absences, la mission a pu observer que, malgré les rapports et recommandations antérieures, l'administration contribuait elle-même à accroître les problèmes de remplacement notamment en mettant en place des stages de formation coïncidant avec les pics traditionnels d'absences observés durant l'année scolaire, en organisant des journées pédagogiques sans prendre en compte les emplois du temps des établissements ou encore en convoquant à des jurys sans anticiper sur les besoins de remplacement que font naître ces convocations. La prise en compte de ces contraintes par l'administration devrait permettre de réduire les absences de courte durée. L'exemple de la reconquête du mois de juin montre que des solutions existent.

En ce qui concerne la mise en œuvre du remplacement, la mission a observé au préalable que, comme pour les absences, l'administration ne disposait pas de statistiques fiables. L'efficacité du remplacement dans l'enseignement public est en effet sous-estimée en raison tant de la prise en compte dans le potentiel de remplacement de ressources qui ne peuvent être mobilisées (enseignants inaptes à prendre en charge une classe, sous-services de deux ou trois heures...) que du choix fait, dans les outils statistiques, de prendre en compte, dans l'assiette des périodes nécessitant un remplacement, les jours fériés et les petites vacances scolaires.

Pour ce qui est de la mise en œuvre du remplacement, la mission a constaté que si dans le premier degré public, où le système mis en place autorise un remplacement dans des conditions satisfaisantes dès le premier jour, il n'en est pas de même dans le second degré public où services académiques et établissements ont assez largement renoncé à assurer de manière efficace le remplacement des absences de moins de quinze jours. Il est vrai que le décret de 2005, qui aurait dû permettre de régler, au moins pour partie, la question des absences de courte durée dans le second degré n'a réellement été mis en œuvre que dans peu

d'établissements. Une majorité de chefs d'établissement refuse en effet de prendre le risque d'un conflit avec les enseignants pour appliquer un dispositif jugé *a priori* peu performant. L'enseignement public est par ailleurs confronté à une insuffisance des viviers des professeurs remplaçants que, pour le moment, ni le recours à Pôle emploi, ni l'appel à de jeunes retraités ne permettent de compenser. La réforme de la formation des maîtres, qui aurait dû contribuer à l'accroissement des viviers avec l'apport que représentent les stages en responsabilité des étudiants de seconde année de master, ne s'est pas traduite dans les faits. Elle a au contraire, du moins temporairement, contribué à une raréfaction du vivier des remplaçants, les titulaires d'une simple licence reprenant des études en vue de l'obtention d'un master, condition d'une éventuelle future titularisation.

La mission s'est également interrogée sur le potentiel de remplacement que représentent les enseignants eux-mêmes. Cette question soulève le problème du temps de travail de ces derniers. Certes, il existe une obligation réglementaire de service (ORS) propre à chaque corps de professeurs mais il n'a jamais été précisé à quel volume de travail effectif correspondait cette ORS, ni même à combien de semaines par an elle s'appliquait. Par ailleurs, à l'exception depuis 2009 de la voie professionnelle, ce qui est « dû » à l'élève en termes d'heures d'enseignement sur une année scolaire, ce temps devant être nécessairement cohérent avec le volume des programmes, n'a jamais été défini précisément. La mission estime indispensable la conduite d'une réflexion sur ces deux points préalablement à toute évolution réglementaire.

Bien qu'elle ne dispose pas de chiffres précis dans la mesure où les systèmes d'information propres à l'enseignement privé sous contrat présentent des lacunes identiques à celles du public, la mission a pu observer que l'enseignement privé a mis en place des stratégies efficaces de remplacement des enseignants ou, à défaut, de prise en charge pédagogique des élèves. Il est apparu toutefois que les spécificités de l'enseignement privé sous contrat rendaient difficiles, au moins à court terme, l'appropriation de ces stratégies par l'enseignement public.

Enfin, il convient de rappeler que la fonction de remplacement constitue un exercice professionnel délicat qui nécessite tout à la fois des capacités d'adaptation à la classe et à la vie de l'établissement sur un temps limité. C'est sans doute dans les compétences générales des enseignants l'une des plus complexes, dans la mesure où, par construction, chaque suppléance est une forme de remise en cause de l'enseignant face à un nouveau groupe d'élèves. De ce fait, et au regard de l'importance qui s'attache à la continuité du service public, la fonction de remplacement doit être appréciée en incluant cette dimension dans la formation des maîtres et en intégrant le fait que les sujétions particulières de la suppléance, qu'elle soit courte ou longue, doivent donner lieu à des contreparties financières qui à tout le moins doivent se révéler supérieures à celles de l'accompagnement éducatif.

Patrick ALLAL



Michel GEORGET



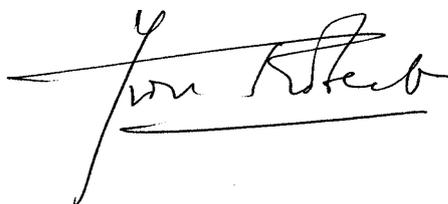
Jean-Pierre LACOSTE



Bernard POULIQUEN



YVON ROBERT



Préconisations

Trois préconisations communes à l'enseignement scolaire pour améliorer le remplacement et la suppléance des enseignants

Préconisation n° 1 :

- recenser toutes les absences, quelle qu'en soit la nature, dans les documents ministériels et demander à la DEPP de publier cette information au sein du bilan social en distinguant les premier et second degrés.

Préconisation n° 2

- demander aux services académiques de veiller à la l'harmonisation et à l'équité dans la délivrance des autorisations d'absence d'une manière générale et pour le premier degré en particulier.

Préconisation n° 3

- proscrire des stages de formation durant la période hivernale (de décembre à février), conformément aux orientations du projet annuel de performance des programmes 140 et 141.

Sept préconisations pour améliorer le remplacement et la suppléance des enseignants dans le premier degré public

Préconisation n° 1 :

- définir un indicateur partagé entre les directions du ministère et les académies sur le taux d'absence.

Préconisation n° 2 :

d'une manière générale pour tous les indicateurs d'aide à la décision, à construire pour le fonctionnement de l'outil national de gestion du remplacement intitulé ARIA (voir infra):

- mettre fin au décompte des absences pendant les vacances scolaires ;*
- confier l'assistance à maîtrise d'ouvrage à la DEPP.*

Préconisation n° 3 :

- à organisation scolaire hebdomadaire constante, revoir par voie réglementaire l'octroi des temps partiels à 80%.

Préconisation n° 4 :

- dans le cadre des travaux à mener sur les indicateurs, introduire un indicateur de non-remplacement, plus exigeant et conforme aux objectifs de continuité du service public.

Préconisation n° 5 :

- organiser une gestion mutualisée en fonction de la démographie scolaire du département et de son organisation spatiale ; envisager une approche interdépartementale au cas par cas au sein d'une même académie, sous réserve que le nouvel outil de gestion le permette .

Préconisation n° 6 :

-bâtir impérativement des indicateurs d'action et de pilotage partagés entre l'ensemble des acteurs centraux et académiques.

Préconisation n° 7

-anticiper la disparition progressive des surnombres par les mesures de gestion appropriées.

**Seize préconisations
pour améliorer le remplacement et la suppléance des enseignants
dans le second degré public**

Préconisation n° 1 :

- résoudre le problème de la saisie des heures supplémentaires actuellement sous 2 codes différents.

Préconisation n° 2 :

- à côté des taux d'efficacité et de rendement des TZR et CDI, établir des taux d'efficacité et de rendement qui prennent en compte toutes les ressources humaines utilisées.

Préconisation n° 3 :

- placer hors position de TZR les personnels en difficulté indisponibles et les chargés de mission.

Préconisation n° 4 :

- revoir l'appréciation des surnombres disciplinaires ; en tenir mieux compte dans la détermination des postes aux concours et dans la gestion nationale des affectations

Préconisation n° 5 :

- poursuivre dans les académies les efforts de gestion globale et cohérente des moyens horaires afin de réduire les compléments de service sur zone de remplacement.

Préconisation n° 6 :

- dans le cadre du dialogue de gestion, engager les recteurs à établir des budgets équilibrés entre moyens en EPLE et moyens en remplacement et suppléance.

Préconisation n° 7 :

- engager la DGESCO à tenir compte dans ses dotations des besoins des académies en remplacement et suppléance et à définir un volume minimal de moyens de remplacement et de suppléance par académie.

Préconisation n° 8 :

- déterminer pour chaque niveau annuel de scolarité le nombre d'heures dû à l'élève pour lui permettre de préparer le diplôme qui doit sanctionner son cycle d'études.

Préconisation n° 9 :

- rechercher une appréciation juste et partagée des activités et heures dues par les enseignants afin, notamment, de déterminer et mettre en œuvre le potentiel disponible sur place pour le remplacement et la suppléance.

Préconisation n° 10 :

- assurer au niveau national et au niveau académique un suivi réel de la « reconquête du mois de juin » afin de limiter le plus possible la suppression des activités pédagogiques, notamment pour les élèves qui ne sont pas candidats à un examen.

Préconisation n° 11 :

- poser comme règle que toute sortie pédagogique ou voyage scolaire, toute action de formation continue des enseignants ne peuvent se dérouler que dans la mesure où les heures d'enseignement dues à tous les élèves sont assurées.

Préconisation n° 12 :

- prendre l'année scolaire comme cadre du remplacement à effectuer afin de mettre en place celui-ci au moment où il peut le plus facilement être réalisé.

Préconisation n° 13 :

- considérer le remplacement de courte durée sur une période plus souple que celle de deux semaines

Préconisation n° 14 :

- s'assurer dans chaque établissement de l'accès pour chaque niveau à des ressources en ligne susceptibles de favoriser la continuité du service public.

Préconisation n° 15 :

- développer dans chaque établissement un dispositif de permanence des enseignants susceptible de répondre en particulier aux besoins immédiats de remplacement.

Préconisation n° 16 :

- Engager au plus tôt la réflexion sur les conditions d'application du décret du 26 août 2005 et ses nécessaires évolutions afin que les établissements puissent répondre efficacement à leurs obligations de permanence du service public.

**Quatre préconisations
pour améliorer le remplacement et la suppléance des enseignants
dans les premier et second degrés privés**

Préconisation n°1 :

- *recenser toutes les absences, quelle que soit leur nature, dans les documents budgétaires et ne pas se limiter au seul constat de la consommation des moyens de remplacement.*

Préconisation n°2 :

- *poursuivre la mise à disposition des académies d'outils informatiques leur permettant de recenser les absences et facilitant la gestion du remplacement ;*
- *veiller à ce que le déploiement de ces outils ne soit pas régressif par rapport à ceux créés par les services académiques.*

Préconisation n°3 :

- *poursuivre autant que faire se peut le rapprochement des viviers des personnels remplaçants du public et du privé.*

Préconisation n°4 :

- *accentuer les mesures permettant de limiter le montant des crédits consommés au titre du versement de l'APE.*

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 Difficultés éventuelles liées au passage du logiciel TRIPE à ARIA

Annexe 3 : Tableau comparatif enseignement public et privé sous contrat

Annexe 1

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

Monsieur Jean-Michel BLANQUER,	directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO)
Monsieur Xavier TURION,	chef du service de l'instruction publique et de l'action éducative (DGESCO)
Monsieur Patrick PAURICHE,	sous directeur de la gestion des programmes budgétaires
Monsieur Eric PEYRE,	chef du bureau du programme « enseignement scolaire public du premier degré »
Monsieur Pierre-Yves DUWOYE,	secrétaire général du ministère
Madame Josette THEOPHILE,	secrétaire générale adjointe, directrice générale des ressources humaines (D.G.R.H.)
Madame Thérèse FILIPPI,	chef du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire (D.G.R.H.)
Madame Mireille EMAER,	sous-directrice de la gestion des carrières (D.G.R.H.)
Monsieur Michel QUERE,	directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance (D.E.P.P.)
Monsieur Frédéric BONNOT,	sous-directeur de l'enseignement privé (D.A.F.)
Monsieur Henri RIBIERAS,	sous-directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois (D.A.F.)
Madame Christine LECOMTE,	chef du bureau du contrôle du plafond d'emplois (D.A.F.)

Académie de Créteil

Rectorat

Monsieur Jean-Michel ALFANDARI,	secrétaire général d'académie
Madame Marie –Laure DUFOND,	secrétaire générale adjointe, directrice des ressources humaines
Madame Nathalie MASNEUF,	chef de la division des personnels enseignants (DPE)

Madame Murielle DHETZ,	chef de la division de l'enseignement privé
Monsieur Bernard DOUMENQ,	contrôleur de gestion au sein de la division des personnels enseignants
Monsieur Julien VASSEUR,	chef du service du remplacement et du recrutement des non-titulaires (D.P.E)

Inspection académique de Seine-Saint-Denis

Monsieur Daniel AUVERLOT	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
Monsieur Vincent LASALLE	secrétaire général adjoint
Monsieur Frédéric BILLIARD	contrôleur de gestion

Chefs d'établissement

Monsieur Eric METZDORFFT	principal du collège Pierre Sépard, Bobigny
Madame Valérie VALLET	principale adjointe
Monsieur Philippe GUILLOU	proviseur du lycée Louise Michel, Bobigny
Madame Louisa MAZOUZ	proviseure adjointe
Monsieur Philippe TOURNIER	proviseur du lycée Marcellin Berthelot, Saint-Maur-des-Fossés
Madame Catherine BIDEAULT	proviseure adjointe,
Madame YOUSFI CHERIF- ZAHAR	principale du collège François Rabelais, Maur-des-Fossés,

Académie de Lille

Rectorat

Monsieur Pierre LUSSIANA,	secrétaire général de l'académie
Madame Valérie PINSET,	chef du département des personnels enseignants
Monsieur David HURIAUX,	adjoint au chef du département DPE,
Madame Sylviane UOIREZ,	adjointe au chef du 7 ^{ème} bureau (mutations, affectations et remplacement),
Monsieur Alain RICHARD,	chef de la division de l'organisation scolaire
Monsieur Jacques THUMEREL	chef de la division de l'enseignement privé

Inspection académique du Nord

Monsieur François VAGANAY,	secrétaire général
Monsieur GUILLEZ,	IEN adjoint à l'inspecteur d'académie,
Mme Bernadette LEPAGE,	chef de la division des personnels enseignants du premier degré ;
Pierre-André LHOTE,	ingénieur d'études, CDTI,
Pierre LEFEVRE,	secrétariat général, cellule d'aide au pilotage.

Circonscriptions

Monsieur LAGACHE,	IEN de la circonscription de Lille1-Centre, responsable de la brigade de remplacement du bassin de Lille
Madame GIER	gestionnaire de la brigade de remplacement du bassin de Lille-Centre
Madame Anne SIMON	IEN de la circonscription de Lille1-Lambersart
Madame Louissette HENNEBICQ	secrétaire de circonscription, Lille1-Lambersart

Inspection académique du Pas-de-Calais

Monsieur Yannick TENNE,	inspecteur d'académie, DSDEN,
Monsieur MANESSIER,	secrétaire général,
Monsieur Stéphane DESMONS,	chef de la division des personnels,
Mme Cathy CLEMENT	division des personnels, gestionnaire,
Monsieur Bastien NONQUE	division des personnels, chargé de mission

Circonscriptions

Madame RICHARDSON	IEN de la circonscription d'ARRAS 1, Bassin d'Artois-Ternois
Madame DERYCKE,	secrétaire de circonscription,

Ainsi que les IEN et secrétaires des circonscriptions du bassin d'ARTOIS-TERNOIS (Arras, 2, 3 et 4, Saint-Pol sur Ternoise et ASH

Chefs d'établissement

Madame DELVALLET,	proviseur du lycée Montebello, Lille
Monsieur COLLEU,	proviseur du LP et du LEGT Beaupré d'Haubourdin (Nord)

Académie de Lyon

Rectorat

Monsieur Bernard LEJEUNE,	secrétaire général de l'académie
Madame Catherine CHAZEAU,	secrétaire générale adjointe,
Monsieur Bruno BREVET,	chef de la division des personnels enseignants
Madame Marie-Noëlle MUNOZ	chef de la division de l'enseignement supérieur et des personnels du privé
Mme Denise COURBON	IA-IPR déléguée à la formation des personnels

Inspection académique du Rhône

Monsieur André DUCO,	inspecteur d'académie adjoint
Monsieur Pierre-Paul BRUSCHINI,	secrétaire général de l'inspection académique
Madame Maryvonne JUD,	chef de la division des personnels enseignants du premier degré
Monsieur Fabien CONTET,	chef du bureau du remplacement

Chefs d'établissement

Monsieur M'HAOUECH,	proviseur du Lycée Alfred de Musset à Villeurbanne,
Monsieur Michel BOUGAULT,	proviseur du Lycée Lacassagne à Lyon
Madame Marzhia DECORET,	proviseur adjoint,
Madame Patricia WOURM,	principale adjointe,
Madame GUIDICELLI,	principale du Collège Ampère,
Monsieur BOUCLY,	proviseur du Lycée Ampère,
Madame VOISIN,	proviseur adjoint,
Monsieur Pierre-Jean BRAVO,	proviseur du lycée Du Parc,
Monsieur Jean-Claude BAUS,	proviseur adjoint,
Monsieur Emmanuel DUPONT,	proviseur adjoint,

Académie de Nantes

Rectorat

Monsieur Gérard CHAIX	recteur
Monsieur Laurent GERIN	secrétaire général de l'académie

Madame Dominique COSTER	directrice des ressources humaines,
Madame Elisabeth PEILLIER	chef de la division des personnels enseignants
Madame Catherine THOMAS	chef de la division de l'enseignement privé
Mme Dominique BRETECHE	chef de bureau du remplacement (enseignement public) et les personnels du bureau
Madame Christine DUSSART	chef du bureau de la gestion des suppléants (enseignement privé).

Inspection académique de la Loire atlantique :

Monsieur Bernard JAVAUDIN	inspecteur d'académie, DSDEN
Madame Micheline TREVAUX	secrétaire générale
Monsieur Joseph Pie TREMBLAY	chef de la division des personnels enseignants
Madame Christine COSSON	chef de bureau des personnels enseignants 1 ^{er} degré public
Madame Christine HUBERT-MOUSSET	IEN adjointe
Monsieur Alain BIERO	IEN de circonscription (Saint Nazaire Ouest)

Inspection académique du Maine et Loire

Madame Françoise FOURNERET	inspectrice d'académie, DSDEN
Monsieur Tanguy CAVE	secrétaire général
Monsieur Jean-Denis PALU-LABOUREU	chef de division 1er degré
Madame Béatrice BOUCAUD	adjointe
Madame Patricia PERRIER	IEN de circonscription (Angers 9)

Inspection académique de la Mayenne

Madame Solange DELOUSTAL	inspectrice d'académie, DSDEN
Monsieur Roland TESNIERE,	secrétaire général
Madame Karine BESLANGER	chef de la division des personnels enseignants
Monsieur Bruno MESLET	IEN de circonscription (Mayenne sud-est)

Chefs d'établissement

Monsieur Pascal BICHON	proviseur du LEGT les Bourdonnières, Nantes
------------------------	---

Monsieur Hervé COINDET	proviseur du LP Leloup Bouhier, Nantes
Monsieur Lionel DAVY	proviseur du LEGT Vial, Nantes
Madame Catherine MARQUENET	principale du collège René Guy Cadou, Ancenis
Madame Régine MARRE-QUEROUIL	proviseure du LP Michelet, Nantes
Madame Nicole LESTARQUIT	principale du collège Léo Ferré, Ambrières-les Vallées
Madame Sylvie VILLEMIN	principale du collège Jules Renard, Laval
Monsieur Patrick DUPREY	principal adjoint du collège Jules Renard, Laval
Monsieur Philippe KINIUK	proviseur du LP Léonard de Vinci, Mayenne
Monsieur Jean-Philippe PEYNET	proviseur du Lycée Lavoisier, Mayenne

Parents d'élèves

Madame ROUSSEAU	parent d'élèves, membre du conseil d'administration du collège Jules Renard, Laval
-----------------	--

Académie de Strasbourg

Rectorat

Monsieur Pierre ARENE	secrétaire général de l'académie,
Monsieur Jean-Jacques MATHIS	directeur des ressources humaines
Madame Nadine BEURIOT	chef de la division des personnels enseignants
Madame Evelyne GRUNDLER	chef du bureau du remplacement, et les personnels de son bureau

Inspection académique du Bas Rhin

Madame Valérie DEBUCHY	inspectrice d'académie DSDEN
Monsieur Pierre FERNANDEZ	secrétaire général
Monsieur Jean-Baptiste LADAIQUE	inspecteur de l'éducation nationale, adjoint à l'IA-DSDEN
Madame Martine MAILLET	chef de la division du 1 ^{er} degré

Inspection académique du Haut Rhin

Madame Maryse SAVOURET	inspectrice d'académie DSDEN
Monsieur Fernand EHRET	inspecteur de l'éducation nationale, adjoint à l'IA-DSDEN

Madame Véronique DUFRENOY chef de la division du 1^{er} degré

Académie de BORDEAUX

Rectorat

Madame Jeanne BLANC directrice de l'environnement professionnel et du remplacement

Monsieur Bernard GERMES chef du bureau du remplacement

Pôle interacadémique d'aide à la décision (PIAD)

Monsieur Christophe PASQUIER responsable du Pôle

Inspection académique de la Gironde

Monsieur Dominique GRATIANETTE secrétaire général

Madame Anne-Marie DELPY chef de la division des ressources humaines

Madame Catherine OBRECHT chef du bureau des enseignants du 1^{er} degré

Monsieur Patrick CESARO chef de la division de l'informatique

Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)

Monsieur Fernand GIRARD délégué général

La mission remercie tout particulièrement **Christophe Pasquier**, responsable du Pôle interacadémique d'aide à la décision (PIAD) de Bordeaux, et son équipe pour l'aide qu'ils ont apportée à la constitution et à la lecture des données relatives au remplacement des enseignants.

Annexe 2

Les difficultés éventuelles liées au passage de l'utilisation de T.R.I.P.E. à A.R.I.A. selon l'inspection académique du Maine et Loire

TRIPE	ARIA	Commentaires
Affichage départemental des enseignants à remplacer classés par date du début du congé et par circonscription	Sélection d'une circonscription pour affichage de tous les enseignants à remplacer de la circonscription	Pas de vision globale départementale en affichage d'absence à traiter ce qui est préjudiciable en cas de pics d'absentéisme pour choisir un remplacement hors circonscription qui appartient à la même commune voire au même bassin.
Affichage sous forme de gyrophare des écoles à moins de 3 classes prioritaires à remplacer	Aucun dispositif ne permet d'affichage prioritaire	Manque de réactivité évident pour répondre au caractère prioritaire du remplacement en gestion quotidienne comme lors des pics d'absentéisme
Un champ libre est disponible à l'initiative des secrétaires des IEN. Il permet d'apporter des précisions sur la situation de l'école ou de la classe à remplacer (sortie scolaire, activité piscine etc..)	La CNIL a émis un avis défavorable à cette demande d'évolution	Ces éléments permettent d'attribuer un caractère prioritaire au remplacement et notamment en cas d'horaire décalé lié à une sortie scolaire
Possibilité d'attribuer un remplaçant dans une école sans absence signalée pour un renfort dans l'école ou une aide ponctuelle au directeur.	Impossible dans ARIA car toute absence est à justifier dans Revalco (lien AGAPE)	Cette souplesse permet de répondre à des besoins de remplaçant : -tuilage entre le maître de la classe et son remplaçant avant le début d'une absence pour un congé prévu sur des postes spécifiques (Clis, Ulis, EREA, classe unique) -accueil ponctuel d'enfants du voyage -pour un déménagement d'école en cours d'année, -un fonctionnement d'une école sur 2 sites suite à une indisponibilité ponctuelle d'une partie des locaux (dégradation diverse, incendie, dégâts des eaux)
Possibilité de consulter l'évolution du remplacement et donc celle des remplaçants disponibles sur l'ensemble du département à une date postérieure à celle du jour	Pas de possibilité dans l'application	Aucune anticipation de la situation départementale n'est donc possible

Toutefois l'application ARIA. présente des éléments positifs tels que :

- le lien entre AGAPE et ARIA pour faciliter le paiement de l'ISSR
- la saisie préalable de l'emploi du temps de tout enseignant à remplacer qu'il soit à temps partiel ou en service partagé

Annexe 3

Note descriptive sur le remplacement dans l'enseignement privé sous contrat

La fonction du remplacement des maîtres dans l'enseignement privé sous contrat présente des particularités au regard des modes de fonctionnement de l'enseignement public. Les tableaux synoptiques ci-dessous en donnent les principales caractéristiques :

Différences entre les premiers degrés public et privé

	<i>Enseignement public</i>	<i>Enseignement privé</i>
Gestion des moyens	<ul style="list-style-type: none"> - Existence de ZIL et de brigades de remplacement - Pas de personnels contractuels 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de personnels titulaires de remplacement - Création de viviers de personnels contractuels dans lequel sont pris les maîtres délégués
Systemes d'information	<ul style="list-style-type: none"> - AGAPE public - Données parcellaires, peu lisible au niveau rectoral 	<ul style="list-style-type: none"> - AGAPE privé et applications locales propres au privé - Application AGAPE uniquement tournée vers la consommation des moyens, pas d'aide au remplacement - Données parcellaires
Rôles et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> - Demande de remplacement par le directeur d'école - Traitement de la demande par l'IEN - Parfois intervention de l'IA selon la nature du remplacement 	<ul style="list-style-type: none"> - Demande de remplacement par le chef d'établissement - Rôle central du directeur diocésain qui gère le vivier de personnels contractuels - Limitation du rôle de l'IA à la vérification des titres et diplômes du maître délégué et à sa prise en charge financière - Gestion des APE au niveau académique
Délai de remplacement	<ul style="list-style-type: none"> - Dès le premier jour 	<ul style="list-style-type: none"> - Délai de carence entre 2 et 5 jours
Flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Si pas de personnel remplaçant disponible, répartition des élèves entre les classes de l'école si 3 classes ou plus - Pas de solution pour les écoles à 1 classe 	<ul style="list-style-type: none"> - Si pas de maître délégué, répartition des élèves entre les classes de l'école si 3 classes ou plus - Recours à des personnels bénévoles ou salarié de l'OGEC dans les autres cas

Différences entre les seconds degrés public et privé

	<i>Enseignement public</i>	<i>Enseignement privé</i>
Gestion des moyens	<ul style="list-style-type: none"> - Existence de TZR, y compris enseignants en sous service apportant la quotité disponible à la ZR - Possibilité de recruter des personnels contractuels 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de personnels titulaires de remplacement - Pas de maîtres en sous-service, la durée du contrat étant automatiquement adaptée au service effectif - Création de viviers de personnels contractuels dans lequel sont pris les maîtres délégués
Systemes d'information	<ul style="list-style-type: none"> - EPP public - Données parcellaires mais bonne lisibilité au niveau rectoral 	<ul style="list-style-type: none"> - EPP privé et applications locales propres au privé - Application EPP privé uniquement tournée vers la consommation des moyens, pas d'aide au remplacement - Données parcellaires
Rôles et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> - Demande de remplacement par le chef d'établissement - Traitement par les services du rectorat 	<ul style="list-style-type: none"> - Demande de remplacement par le chef d'établissement - Rôle central du directeur diocésain qui gère le vivier de personnels contractuels - Limitation du rôle du rectorat à la vérification des titres et diplômes du maître délégué et à sa prise en charge financière - Gestion des APE au niveau académique
Délai de remplacement	<ul style="list-style-type: none"> - Délai de remplacement de deux semaines - Pas d'objectif de remplacement de courte durée 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de délai de carence
Flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Heures supplémentaires mais mauvaise application du décret de 2005 - Echanges de cours ou devoirs sur table mais essentiellement pour les classes prépas 	<ul style="list-style-type: none"> - Heures supplémentaires - Echanges de cours - Recours à des personnels bénévoles ou salarié de l'OGEC dans les autres cas, notamment pour de la surveillance de devoirs sur tables donnés par l'enseignant absent

Il convient de retenir que :

- le remplacement est une fonction qui s'intègre dans un processus plus large, le recrutement. La suppléance a pour objet de tester un candidat et permet de lui donner un sésame, le préaccord, pour exercer en qualité de délégué auxiliaire (DA). Si la personne est considérée comme potentiellement apte, elle peut bénéficier de congés de formation pour préparer un concours et devenir contractuel à titre définitif, en général par la voie interne (CAER) ou obtenir directement un contrat définitif au bout de six années d'exercice sous certaines conditions ;
- le système conduit à placer la direction diocésaine et les chefs d'établissement au centre du processus décisionnel. L'Etat, les services académiques, interviennent pour la nomination formelle de la personne recrutée, sa prise en charge financière, et dans l'hypothèse d'une fin de suppléance le paiement des allocations pour perte d'emploi (APE) ; en général les services de l'Etat ne disposent pas des viviers des diocésains et exercent un contrôle minimal, notamment sur les titres et diplômes des candidats, soit en aval (premier degré), soit en amont lors de la constitution du vivier (second degré) ;
- le mode de fonctionnement est à la fois souple et rigide : souple du fait d'une adaptation du potentiel de remplacement aux besoins (la suppléance est l'affaire des DA gérés par la direction diocésaine) mais rigide car le fonctionnement conduit à ignorer les modes de fonctionnement des directions diocésaines voisines ainsi que le potentiel du vivier du public ;
- le processus de gestion du remplacement est tel qu'il y a découplage entre l'instance décisionnelle et celle en charge de la gestion financière. Cette situation constitue une fragilité qui peut mettre en cause l'efficacité du dispositif. Elle est source notamment d'une surconsommation des dépenses au titre du versement de l'APE.