Cour des comptes

LA GESTION DES ABSENCES DES ENSEIGNANTS

Garantir la continuité pédagogique

Rapport public thématique

Décembre 2021

Sommaire

Procédures et méthodes **5**

Synthèse **9**

Récapitulatif des recommandations **15**

Introduction **17**

Chapitre I Les absences des enseignants, un phénomène mal mesuré et peu piloté **21**

I - Une connaissance insuffisante des absences des enseignants 21

A - Des absences devant les élèves d'origines variées 22
B - Des outils de mesure inadaptés, un moindre suivi de proximité 30
C - Un coût difficile à évaluer 36

II - Une stratégie insuffisante d'endiguement des absences de courte durée 40

A - Un remplacement de portée inégale 41
B - Des dysfonctionnements liés au système scolaire lui-même 45

III - Une organisation en décalage avec les besoins de continuité pédagogique 50

A - Un employeur peu informé des absences de courte durée 50
B - Des systèmes d'information en manque d'interface 51
C - L'insuffisance de la politique nationale de prévention des absences pour raisons de santé 52

Chapitre II Des évolutions indispensables pour assurer la continuité pédagogique **63**

I - Des contraintes statutaires à dépasser dans le second degré 64

A - Faire évoluer les obligations de service des enseignants 64
B - Étendre la possibilité de bivalence ou la polyvalence pour les enseignants 70

II - Renforcer les prérogatives de l'encadrement de proximité 71

A - Donner aux chefs d'établissement de réels moyens de limiter les absences de courte durée 71
B - Définir des modalités de suivi du travail des enseignants 73

III - Un pilotage national à consolider 76

A - Adopter une fonction de stratège et de régulateur en matière de prévention des absences pour raison de santé 76
B - Se doter de systèmes d'information fiables et instaurer une évaluation régulière des absences 77

Conclusion générale **81**
Liste des abréviations **83**
Annexes **87**
Réponses des administrations et des organismes concernés **91**

Procédures et méthodes[1]

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

[1] Cet encadré est une version adaptée de celui du RPT *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile* (mars 2019).

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

La présente enquête a été pilotée par la troisième chambre de la Cour des comptes.

L'instruction s'est déroulée de mai 2019 à novembre 2020.

Elle a impliqué de nombreux acteurs au niveau national ou académique. Compte tenu de la crise sanitaire, certains entretiens ont été réalisés en visioconférence.

Au plan national, ont été particulièrement sollicités le Secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), la direction générale des ressources humaines (DGRH).

Des questionnaires ont été adressés aux quatre rectorats de l'échantillon (Amiens, Bordeaux, Créteil et Strasbourg) et à plusieurs directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Plus d'une quarantaine d'écoles et établissements ont fait l'objet de visites sur place au cours desquelles les rapporteurs ont rencontré les équipes de direction, des enseignants, des représentants des élèves et des parents d'élèves.

La Cour a mobilisé les données du ministère, et celles recueillies auprès des établissements visités, pour apprécier les taux d'absences des enseignants.

Les représentants du MENJS et des parents d'élèves, ainsi que plusieurs organisations syndicales d'enseignants des premier et second degrés et de chefs d'établissement ont également été entendus.

L'objectif du présent rapport n'est pas seulement de dresser des constats mais d'inviter le ministère à améliorer le fonctionnement des écoles et des établissements, et à se doter d'instruments de mesure robustes, indispensables à une meilleure connaissance des absences des enseignants afin d'en traiter davantage les causes et d'en limiter les effets par une gestion plus agile de ses ressources humaines.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 22 juillet 2021, par la troisième chambre, présidée par M. Gautier président de chambre, et composée de Mme Riou-Canals, MM. Barbé, Lefebvre, Samaran, Le Goff conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Buzzi, conseiller référendaire, Mme François, conseillère référendaire, Mme Boussarie, rapporteure extérieure, ainsi que Mme Vergnet, conseillère maître, en tant que contre-rapporteure.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Advielle, Martin, Meddah, Lejeune, Mmes Bergogne, Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur ce rapport le 1er septembre 2021. Le Premier président a approuvé la publication du rapport le 15 novembre 2021.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

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

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

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

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

Absences au travail et absences devant les élèves

Les particularités du métier d'enseignant, notamment l'emploi du temps hebdomadaire et le calendrier scolaire, compliquent la mesure des absences. Ainsi, un professeur de collège qui rend visite à sa famille deux jours de suite parce qu'il n'a pas cours n'est pas répertorié comme

absent ; il en est de même du professeur des écoles retenu au lit une semaine pendant les vacances scolaires. Tous deux échappent au recensement des salariés absents, ce qui fausse les comparaisons avec les autres catégories de travailleurs.

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

Si le remplacement des professeurs des écoles est assuré dans près de 80 % des cas dans le premier degré dès le premier jour d'absence et l'accueil des élèves garanti, la situation est plus complexe dans le secondaire. Alors que les absences de plus de 15 jours des enseignants y sont remplacées à plus de 96 %, près de 10 % des heures de cours ont néanmoins été « perdues » lors de l'année scolaire 2018-2019, en progression de 24 % par rapport à l'année précédente. La raison principale d'un tel niveau de temps d'enseignement non assuré est étroitement liée aux difficultés tenant aux absences de courte durée, qui représentent à elles-seules près de 2,5 millions d'heures, dont seules un peu plus de 500 000 sont remplacées. Cette situation est de moins en moins tolérée par les parents d'élèves voire les élèves. Ceux-ci disposent aujourd'hui, grâce à un accès à des espaces numériques de travail largement développés dans le second degré[2], d'un outil d'information en temps réel leur permettant de savoir si l'enseignant est absent pour des raisons personnelles (problèmes de santé principalement) ou parce que le ministère le distrait du face-à-face pédagogique pour exercer d'autres tâches (formation continue, jurys d'examen, voyages scolaires, réunions pédagogiques).

Paradoxalement, malgré ces sources nouvelles de données, les absences des enseignants, particulièrement celles de courte durée, continuent à être mal connues du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS)[3].

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

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

Selon les analyses de la DGAFP[4] et de la DEPP[5], établies à partir des absences déclarées par les cadres de terrain de l'Éducation nationale, les enseignants ne sont pas plus absents que les autres agents de la fonction publique d'État, et le sont moins que les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Pour autant, ces analyses ne prennent pas totalement en compte la spécificité du service des enseignants, caractérisé notamment par un nombre différent de semaines travaillées. Par ailleurs, la proportion d'enseignants absents pour cause de maladie ordinaire sur une journée donnée est inférieure à celle des salariés du privé et des autres ministères.

Une démarche préalable indispensable : mesurer et comparer le phénomène

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

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

L'absence d'interface entre ces logiciels et les applications nationales du ministère prive l'institution d'une information nécessaire. Pourtant, la démarche qui permettrait de combler cette lacune avance trop lentement, même si une étape importante a été franchie en décembre 2020 en faveur d'une solution opérationnelle sous maîtrise d'ouvrage publique que la Cour préconisait depuis plusieurs années. Il est nécessaire que le ministère crée une base de données nationale, pouvant être déclinée au niveau de chaque académie, regroupant les informations sur les absences.

[4] Direction générale de l'administration et de la fonction publique.
[5] Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Faute d'outils, le ministère diligente une enquête sur les heures d'enseignement perdues dans le second degré qui ne fournit que des données approximatives[6]. En 2018-2019, 9,3 % auraient ainsi été perdues : plus du tiers (34 %) s'explique par des absences pour des raisons individuelles, les deux tiers restant provenant du fonctionnement même de l'Éducation nationale.

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

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

Bien que les raisons de santé soient la première cause d'absence, le ministère ne conduit pas une politique de prévention structurée. La mise en œuvre de la règlementation laisse à désirer : les documents de base (documents uniques d'évaluation des risques professionnels - DUERP), qui permettent de définir une telle politique, n'existent pas partout, la médecine de prévention est sous dotée (87 médecins de prévention pour 900 000 enseignants) et l'institution n'exploite pas suffisamment les informations existantes.

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

Réduire drastiquement et compenser les absences institutionnelles

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

Trop d'absences liées à l'organisation du service public lui-même amputent les emplois du temps des élèves. De façon générale, l'écart entre

[6] L'enquête annuelle auprès des établissements publics du second degré sur le temps d'enseignement non assuré auprès des élèves (TENAE) a pris la suite, à partir de l'année scolaire 2017-2018, de l'enquête sur les absences non remplacées des enseignants (ANR).

les obligations réglementaires de service (ORS)[7] et le temps de travail annuel dû par les enseignants en tant que fonctionnaires (1 607 heures) laisse des plages temporelles suffisantes pour que les absences dues à l'institution ne s'imputent pas sur les temps d'enseignement. L'institution scolaire doit faire en sorte que l'organisation des examens ou des concours et des réunions pédagogiques ne morde pas systématiquement sur le temps de cours des élèves, que les stages de formation aient lieu en dehors du temps d'enseignement et que les professeurs participant à des voyages ou des sorties scolaires soient systématiquement remplacés.

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

Enfin, la crise sanitaire a fait apparaître la nécessité de prévoir la continuité administrative à tous les niveaux de l'institution scolaire pour mieux suivre la présence des enseignants auprès de leurs élèves et les accompagner en cas de difficulté. Dans cette perspective, le ministère devrait fixer un cadre général des plans de continuité administrative précisant certains attendus des relations entre l'administration et les enseignants, au sein des équipes enseignantes et entre les professeurs et les familles, de façon à améliorer le suivi de l'activité des enseignants par les inspecteurs de l'éducation nationale et les chefs d'établissement.

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

Récapitulatif des recommandations

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

Introduction

Rassemblant plus d'un million de personnes, dont 900 000 enseignants, les agents de l'Éducation nationale représentent près de la moitié de la fonction publique d'État. La gestion des ressources humaines occupe une place centrale au sein du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS). À la fois employeur et responsable du service public de l'Éducation, celui-ci doit répondre à une double préoccupation : en amont, limiter les absences pour raisons de santé par une politique active de prévention et limiter les pertes d'heures de cours lorsque les enseignants ne sont plus en face à face pédagogiques parce qu'ils exercent d'autres tâches, et, en aval, maintenir la continuité pédagogique. Ce que les élèves et leurs familles perçoivent comme des absences des professeurs relève en effet de deux catégories bien distinctes : la première correspond aux absences pour motifs personnels des enseignants, notamment de santé, tandis que la seconde relève de l'organisation scolaire elle-même, qui extrait des enseignants de leur classe pour diverses raisons (formation continue, examens, séjours linguistiques, sorties scolaires).

Ce sujet demeure en effet très sensible pour les familles qui peuvent aller jusqu'à engager la responsabilité de l'État. Selon le Conseil d'État[8], la mission d'intérêt général d'enseignement impose au ministre de l'éducation nationale l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites aux programmes d'enseignement, tels qu'ils sont définis par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur selon les horaires réglementairement prescrits. Le manquement à ce devoir, qui a pour effet de priver un élève, en l'absence de toute justification tirée des nécessités de l'organisation du service, de l'enseignement pendant une période appréciable, est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Ce genre de condamnation, s'il demeure peu commun, n'est pas resté inédit[9].

---

[8] Conseil d'État, 27 janvier 1988, *Giraud*, n° 64076.

[9] Voir également les décisions : TA Versailles, 3 novembre 2003, M. K. c/recteur de l'académie de Versailles, n° 0104490 ; TA Clermont-Ferrand, 14 juin 2006, M. Charasse, n° 0500025 ; voir dernièrement TA Cergy-Pontoise, 21 juillet 2017, M. et Mme Bollérot, n° 1508790.

La Cour a étudié en 2017[10] la question du remplacement des enseignants, qui préoccupe à juste titre les parents et les cadres de proximité de l'Éducation nationale. Depuis la publication du référé, peu d'évolutions ont été constatées sur la question du remplacement des absences de longue durée qui n'a donc pas fait l'objet d'une nouvelle instruction. Le présent rapport s'attache à analyser en profondeur les diverses causes des absences des enseignants devant leurs élèves et à étudier l'évolution du remplacement de courte durée.

Limiter les absences des enseignants relève d'abord des obligations du MENJS qui, en tant qu'employeur public, doit être en mesure de déployer les dispositifs les mieux adaptés pour atténuer la portée des absences. Il lui appartient notamment d'engager une politique de prévention active afin d'assurer à ses agents des conditions de travail favorables et limiter ainsi les facteurs de risques et de maladies professionnelles.

Il doit également s'attacher à réduire les absences liées à son propre fonctionnement. Ses actions se montrent peu dynamiques et restent contraintes par des règles rigides qui en limitent la portée, contrairement à ce qu'on observe dans l'enseignement privé.

Aujourd'hui, le MENJS connaît mal les absences des enseignants, malgré les travaux lancés dès 2013 avec la direction du numérique pour l'éducation (DNE) pour fiabiliser les données, en particulier dans le second degré. Face à ce constat, la Cour a mobilisé les données du ministère et celles recueillies auprès des établissements visités[11], pour apprécier les taux d'absences des enseignants. À l'issue de ce bilan, les absences longues, le plus souvent pour motifs médicaux, ont été distinguées des absences de courte durée, dont un tiers seulement relève de raisons individuelles.

Confrontée en cours d'enquête à la fermeture des écoles et établissements en raison de la crise sanitaire, la Cour a également tenté d'en mesurer l'impact sur l'Éducation nationale et sa gestion par le ministère entre le 16 mars et le 4 juillet 2020.

Le rapport dresse un état des lieux de la connaissance des absences des enseignants par l'institution scolaire et porte un diagnostic sur les limites de la stratégie d'endiguement engagée ainsi que sur la gouvernance

[10] Cour des comptes, *L'organisation et la gestion du remplacement des enseignants des premier et second degrés*, référé, 24 février 2017.

[11] Des enquêtes ont été menées dans quatre académies sous forme d'investigations aux niveaux local (écoles et établissements), départemental et académique. L'organisation d'auditions élargies a également permis de recueillir les réactions des représentants du ministère, des organisations représentatives des personnels et des parents d'élèves.

mise en œuvre (chapitre I). Dans un second temps, il présente des perspectives d'évolutions à engager en vue de garantir une véritable continuité pédagogique qui fait parfois défaut, qu'il s'agisse de dépassement de certaines contraintes statutaires, des mesures portant sur les moyens de renforcer les prérogatives de l'encadrement de proximité ou de celles relatives à la consolidation du pilotage national des absences des enseignants (chapitre II).

Chapitre I

Les absences des enseignants,

un phénomène mal mesuré et peu piloté

I - Une connaissance insuffisante des absences des enseignants

Les absences des enseignants devant leurs élèves ont des causes diverses, qui relèvent de la sphère privée (congés pour raisons de santé, autorisations d'absence de droit ou facultatives) ou de la sphère professionnelle, notamment celles qui tiennent au fonctionnement même du système éducatif (organisation des examens, formation des enseignants, etc.).

Si dans le premier degré, la mesure des absences des enseignants s'est grandement améliorée, la situation du second degré public n'a pas vraiment évolué depuis la publication du référé de la Cour des comptes sur le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés[12]. En outre, les instruments de mesure des absences dans le secteur privé ne se déploient que depuis septembre 2019.

Enfin, ces carences dans le recensement entravent la mesure du coût des absences.

[12] Cour des comptes, *L'organisation et la gestion du remplacement des enseignants des premier et second degrés*, référé, 24 février 2017.

A - Des absences devant les élèves d'origines variées

1 - Des données mal connues mais des déterminants des congés pour raison de santé assez bien appréhendés

a) Des données publiées par le ministère à faible portée informative

Les congés de maladie ordinaire comptent pour plus d'un tiers (36,6 %) des absences, suivies de la formation continue (19,4 %) et des gardes d'enfant malade (11,9 %).

Ces données ont une portée informative limitée car elles portent sur la fréquence des types d'absences (et non le nombre de jours de congés associés) et agrègent dans une même rubrique des données de nature différente. De plus, la rubrique « autres », pourtant troisième cause d'absence (14,6 %), apparaît comme « fourre-tout »[13]. Enfin, les absences dues aux grèves ne figurent pas dans ce tableau.

Tableau n° 1 : principaux congés et absences des personnels de l'Éducation nationale, hors premier degré privé, année scolaire 2018-2019

Libellé du congé	Fréquence (en %)
Congé de maladie ordinaire	36,6
Autorisation d'absence pour stage de formation continue	19,4
Autorisation d'absence pour garde d'enfant malade	11,9
Autorisations d'absences diverses avec traitement	7,8
Absence autorisée REP	3,5
Sortie pédagogique	1,8
Autorisation d'absence pour réunions pédagogiques	1,8
Congé de formation syndicale	1,4
Autorisation d'absence pour événement familial	1,4
Autres	14,6
Total	100,0

Source : Bilan social MENJS, enseignement scolaire 2019-2020, DEPP

L'analyse de ces données montre que les absences pour raison de santé sont prédominantes mais aussi qu'une importante partie des absences trouve son origine dans le fonctionnement de l'institution scolaire elle-même.

[13] Cette catégorie inclut les congés maternité.

Typologie des absences

Les absences des enseignants peuvent être classées en deux catégories. Lorsque les enseignants sont mobilisés par le fonctionnement même de l'institution scolaire et les élèves privés, pour cette raison, de leur présence en classe, il s'agit d'« absences devant les élèves ». Lorsque les enseignants n'assurent aucun service, il s'agit « d'absences au travail ».

Les absences devant les élèves

La formation continue constitue la première raison des absences dites « institutionnelles ».

De plus, l'organisation proprement dite du service public de l'enseignement sort les enseignants de leurs classes s'ils doivent participer à des jurys d'examens ou à des concours. Enfin, d'autres contraintes (réunions pédagogiques, etc.) ou des prestations organisées à l'appui de l'enseignement (voyages scolaires, sorties pédagogiques) ont le même effet.

Enfin, l'institution accorde aux enseignants un certain nombre d'autorisations d'absence qui sont de droit pour tous les fonctionnaires : participation aux travaux d'une assemblée publique élective, à un jury de cour d'assises, engagement à servir des réservistes, exercice du droit syndical ou participation aux examens de médecine de prévention. Ces autorisations ne sont pas propres aux enseignants ; elles n'en ont pas moins pour effet de les soustraire à leur classe.

Les absences au travail

Les congés de maladie comprennent le congé de maladie dit « ordinaire » (CMO), pour les arrêts de travail inférieurs à un an, ainsi que le congé de longue maladie (CLM) pour les arrêts de travail liés à une maladie présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée et le congé de longue durée (CLD). S'ajoutent les congés pour accidents de travail (AT) et maladie professionnelle (MP), quelle que soit leur durée. Les congés pour accueil d'enfant comprennent les congés maternité, paternité et d'adoption, ainsi que les congés pour transfert de congé maternité sur le père et le congé de présence parentale.

Les autorisations d'absence facultatives concernent des motifs familiaux, la participation aux travaux d'un organisme public non syndical ou encore les fêtes religieuses.

Les autorisations d'absence pour convenances personnelles sont accordées à titre exceptionnel.

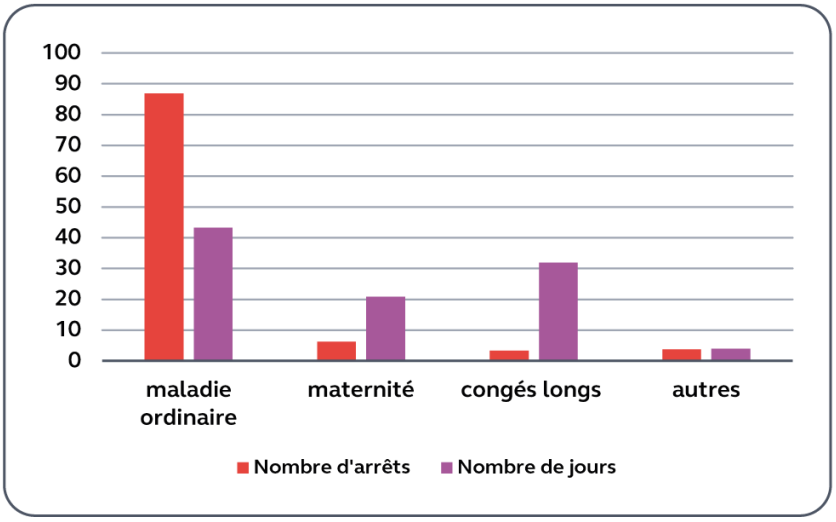
b) Un bon niveau de connaissance des congés pour raisons de santé

Depuis l'année scolaire 2014-2015, les enseignants sont de moins en moins absents mais la durée moyenne de chacun de leurs congés s'est allongée.

En effet, au cours de l'année scolaire 2018-2019, 45 % des enseignants du secteur public ont été absents pour raison de santé, alors que cette proportion atteignait 52,5 % lors de l'année scolaire 2014-2015[14]. En revanche, la durée de leurs congés est passée en cinq ans de 16,5 jours à 16,9 jours. La décomposition de cette durée indique que les enseignants ont été absents en moyenne 7,4 jours pour maladie ordinaire, 5,3 jours pour congés longs et 3,5 jours au titre de la maternité.

La première cause de congés pour raison de santé, au regard des arrêts de travail, demeure la maladie ordinaire (87 %), suivie des congés maternité (6,4 %) et des congés longs (3,3 %). En revanche, comme les congés pour maladie ordinaire sont courts, ils ne représentent que 43 % du nombre des jours de congés. À l'inverse, les congés longs et les congés maternité comptent pour près d'un tiers et plus d'un cinquième des jours de congé.

Graphique n° 1 : congés en nombre et en durée cumulée , par typologie de congés, en pourcentage, année scolaire 2017-2018



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère - DEPP

[14] La baisse de la proportion d'agents arrêtés au moins une fois à partir de la rentrée 2017-2018 s'explique en partie par l'introduction du jour de carence depuis le 1er janvier 2018, selon la DEPP.

Au cours de l'année scolaire 2017-2018[15], plus de la moitié des enseignants se sont jamais absentés pour maladie ordinaire et un quart des enseignants ne l'ont fait qu'une seule fois dans l'année. Une petite fraction des enseignants s'absente souvent : 2,3 % des enseignants du public ont été absents entre cinq et dix fois et 0,1 % plus de dix fois. La durée des congés est courte pour environ un tiers d'entre eux (moins de 30 % arrêtés entre un et trois jours) et, inversement, les absences longues concernent un enseignant sur cinq (22 % pour 30 jours ou plus).

Les facteurs d'âge et de sexe ainsi que les conditions de travail des enseignants jouent un rôle important.

Age et ancienneté

Les enseignantes du secteur public (48,5 %) sont davantage en congés pour raison de santé que leurs collègues masculins (35,9 %). Ces congés durent plus longtemps (19,4 jours *versus* 17,4 jours). Cette différence s'explique principalement par les congés maternité et les congés de maladie ordinaire qui leur sont associés. Pour la même raison, les trentenaires sont les plus absents (20,8 jours en moyenne). Les quinquagénaires ont aussi une durée moyenne des congés maladie longue (19,5 jours) et ont davantage recours aux congés longs (10,6 jours) que les autres tranches d'âge.

Niveaux d'enseignement, secteurs public et privé

Les congés sont plus fréquents dans le premier degré (48,6 % pour les femmes et 36,8 % pour les hommes) que dans le secondaire (respectivement 46,9 % et 35,6 %), en raison de la plus grande féminisation du primaire, les enseignant(e)s y étant également plus jeunes[16].

Dans le second degré, les professeurs agrégés et de chaire supérieure (31,6 %) sont moins souvent et moins longtemps en congés que la moyenne (43,1 %). Les professeurs de lycée professionnel (PLP) connaissent la durée de congé la plus importante (17,8 jours) et les professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS) sont plus fréquemment arrêtés pour maladie professionnelle ou accident du travail (1,8 % contre 0,6 % pour l'ensemble).

[15] Données Cour des comptes.
[16] 4,2 % des enseignantes du premier degré ont eu un congé maternité contre 2,2 % de celles du second degré.

Les enseignants du secteur privé[17] sont moins souvent absents pour raison de santé (36,2 %) et moins longtemps (13,1 jours[18]) que ceux du public.

Statuts et affectations

Les non titulaires sont moins absents que les autres enseignants, en proportion (41,7 % *versus* 43,1 %) et en durée moyenne de congés (10,4 jours *versus* 15,3 jours).

L'affectation des enseignants peut aggraver la situation :

- 57,9 % des enseignants affectés en zone de remplacement et 49,8 % des enseignants intervenant sur plusieurs écoles/établissements ont eu au moins un arrêt pour raison de santé, contre 43,1 % des autres enseignants du secteur public ;
- Les personnes exerçant en éducation prioritaire prennent plus de congés pour raison de santé : 2,9 points d'écart dans le premier degré (49 %) et 5,9 points d'écart dans le second (51,7 %). La durée de leurs congés est en revanche proche de celle des enseignants hors éducation prioritaire, ne la dépassant que de 1,2 jour (14,6 jours) en collège. Elle est même légèrement inférieure dans le premier degré, tous congés confondus (17,2 jours).

Saisonnalité des congés

Selon le ministère, le pourcentage d'agents arrêtés pour maladie ordinaire augmente constamment entre 1er septembre 2018 (0,63 %) et le pic hivernal[19]. Au 1er février 2019, le taux d'agents arrêtés est maximal (4,2 %) ; il décroît par la suite jusqu'au 5 juillet 2019. À l'inverse, la part des agents arrêtés pour un autre motif varie peu, de 2 % à 2,6 %.

En revanche, la variabilité hebdomadaire des absences, entre le lundi et le vendredi, est faible.

[17] Ces données ne concernent que le second degré, en raison de l'absence de remontées systématiques des données pour le premier degré dans les bases du ministère.
[18] 6 jours de maladie ordinaire, 3,9 jours de congés longs et 2,6 jours de congés maternité.
[19] Le pic hivernal s'explique par le fait que cette période est propice aux maladies virales et bactériennes et donne lieu à de fréquents arrêts de type CMO.

c) Des enseignants pas plus absents que les autres fonctionnaires d'État mais de manière plus fractionnée

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publie des données complémentaires[20] à celles du ministère, mais leur typologie est différente : elles ne portent que sur les congés maladie et incluent les gardes d'enfants malades ainsi que les accidents du travail, sans distinction ; en revanche, les congés maternité/paternité et les maladies professionnelles ne sont pas pris en compte.

La spécificité de l'organisation du travail des enseignants

Pour mieux apprécier les comparaisons entre fonctions publiques, il convient de tenir compte de plusieurs spécificités du monde enseignant.

Lorsque les problèmes de santé se produisent durant les congés scolaires et en dehors des journées comportant des heures de cours, ils ne conduisent pas nécessairement à la prescription d'un arrêt de travail, ou bien celui-ci voit sa durée réduite en fonction de l'emploi du temps de l'enseignant.

En outre, le monde enseignant se compose quasi-exclusivement d'agents de catégorie A, à la différence de la fonction publique hospitalière (FPH) ou territoriale (FPT)[21] ; or c'est la catégorie où la proportion d'arrêts maladie est la plus faible[22].

Enfin, le nombre de semaines travaillées est différent : 36 semaines dans une année scolaire, 42 pour les autres fonctionnaires, soit 180 jours pour les enseignants, 210 jours pour les autres fonctionnaires[23].

[20] DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2020.
[21] Fin 2018, 55,7 % des agents appartiennent à la catégorie A dans la FPE contre 9,7 % dans la FPT et 35,4 % dans la FPH (y compris médecins et internes). Le poids des enseignants explique la prépondérance de la catégorie A dans la FPE : en 2018, presque la totalité des enseignants sont de catégorie A (99,6 %), mais ils sont moins d'un sur trois parmi les agents civils hors enseignants. Données issues de la DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2020.
[22] Enquête réalisée par E. Davie, « Absence pour raisons de santé et lien avec les conditions de travail dans la fonction publique et le secteur privé », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres*, édition 2015, DGAFP, décembre 2015.
[23] DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2017, « Durées et nombre de jours travaillés en 2016 », page 440. À compter de cette édition, en raison d'une organisation du travail particulière, les résultats présentés par la DGAFP excluent les enseignants dont le temps de travail est mal mesuré, et sous-évalué dans l'enquête Emploi, la durée déclarée ne tenant pas toujours compte de l'ensemble des heures effectuées en dehors de la salle de classe.

Ces caractéristiques abaissent mécaniquement les taux d'absence des enseignants par rapport aux autres fonctionnaires, comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur la rémunération des agents publics en arrêt maladie[24] : « *l'importante part des enseignants dans la FPE minore le taux d'arrêts maladie de ce versant de la fonction publique. Pour autant, même en excluant cette population, le taux d'arrêts maladie de la FPE reste inférieur à celui constaté dans le secteur privé* ».

Il apparaît difficile d'aller au-delà de ces constats au regard des connaissances tirées des données actuellement disponibles.

Les données de la DGAFP montrent, qu'en 2019, la proportion d'absents au moins un jour au cours d'une semaine s'établissait dans la fonction publique d'État (FPE) à 2,6 % chez les enseignants et à 3,2 % chez les non-enseignants. Ces niveaux sont inférieurs à ceux de la FPT (5,1 %) ou hospitalière (4,6 %), du secteur privé (3,9 %) ou de l'ensemble du monde du travail (4,9 %).

En moyenne sur la période 2014-2019, les enseignants (2,8 %) ont été un peu moins absents que les fonctionnaires d'État (2,9 %) et l'ensemble des fonctionnaires (3,9 %) et nettement moins absents que les fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers (4,7 %). De même, ils sont moins absents que les salariés du secteur privé (3,8 %) ou que l'ensemble du monde du travail. En revanche, les absences de moins de sept jours sont plus fréquentes chez eux que chez les autres fonctionnaires[25].

2 - Des absences aux répercussions diverses pour les élèves

a) L'impact variable des congés pour raison de santé

Les congés pour raison de santé sont les mieux connus. Associés au jour de carence, ils ont un impact financier. Toutefois, leurs répercussions sur la continuité des enseignements sont variables car elles dépendent du potentiel de remplacement et, surtout dans le second degré, de l'emploi du temps (EDT) des enseignants.

[24] Cour des comptes, *La rémunération des agents publics en arrêt maladie*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, septembre 2021.

[25] Selon les données figurant dans le rapport annuel 2020, tableau relatif à la répartition des agents de la fonction publique ayant eu au moins un arrêt maladie dans l'année selon leur durée cumulée d'absence en 2016.

Ainsi, et à titre d'exemple, un enseignant, absent pour raison de santé du mardi au jeudi, qui n'assure pas de cours le mercredi, sera administrativement absent trois jours. Pourtant, le besoin de suppléance n'est que de deux jours dans le primaire, et d'un nombre d'heures qui dépend de l'organisation du service hebdomadaire de l'enseignant dans le second degré. Si son service est concentré sur le mardi et le jeudi, l'impact pour les élèves sera plus fort que si son emploi du temps est bien réparti sur toute la semaine. L'effet pour les élèves dépend aussi des possibilités de remplacement qu'il s'agisse des congés de longue durée (remplacement par des titulaires sur zone de remplacement ou par des contractuels) ou des absences de moins de 15 jours.

En sens inverse, l'absence de l'enseignant souffrant qui consulte son médecin le vendredi, jour où il n'a pas cours, n'affecte pas les élèves

b) Des enseignants qui travaillent mais des élèves privés de cours

Enfin, les élèves peuvent être privés de cours si l'enseignant ne les assure pas mais participe autrement au service public de l'Éducation. C'est le cas s'il fait partie d'une commission de choix de sujets d'examen ou d'harmonisation des notes, s'il assiste à une réunion pédagogique, ou s'il est en formation continue. Il en est de même, dans le second degré[26], en cas de voyage scolaire ou de sortie pédagogique.

c) Le cas particulier de l'enseignement à distance pendant la crise sanitaire

De mars à juin 2020, alors qu'aucun ajustement n'avait été apporté par le ministère aux outils de mesure des absences des enseignants, le volume de ces absences, mesuré par le MENJS, a baissé notablement dans le premier et le second degré, à l'instar de ce qui a été constaté chez les salariés[27]. Dans le premier degré, le volume mensuel moyen des absences a chuté de 22,61 % par rapport à la même période de l'année précédente. Le fonctionnement des services en mode dégradé comme le caractère

[26] Pendant qu'il est occupé avec une classe, les élèves de ses autres classes n'ont pas cours.
[27] *Baromètre annuel Absentéisme Maladie : étude de perception,* IFOP pour Malakoff Humanis, réalisée auprès d'un échantillon de 2 008 salariés et 405 dirigeants ou DRH d'entreprises du secteur privé, du 24 août au 24 septembre 2020. Ce baromètre montre que le nombre de salariés qui se sont vu prescrire un arrêt de travail au cours des douze derniers mois a baissé en raison notamment du confinement et du chômage partiel liés à la covid 19.

déclaratif du suivi des absences invitent néanmoins à considérer ces données avec prudence.

Tout au long de cette période d'enseignement à distance du printemps 2020, les échanges entre élèves, parents et professeurs se sont révélés d'intensité et de qualité inégales. Selon les familles interrogées par la DEPP, certains professeurs se sont mobilisés selon des modalités différentes et avec un degré variable[28].

B - Des outils de mesure inadaptés, un moindre suivi de proximité

1 - Une image assez fidèle de la réalité dans le premier degré

Depuis l'année scolaire 2013-2014, l'outil Aide au remplacement en inspection académique (ARIA), interfacé avec le système d'informations de gestion des ressources humaines (SIRH)[29], recense les absences des enseignants du premier degré public.

Dans le premier degré, le ministère doit assurer le remplacement de l'enseignant en charge de la classe dès le premier jour.

Le décompte des absences dans le premier degré

Dans le premier degré, le décompte des absences se fait par demi-journée, en fonction de la présence en classe de l'enseignant[30] et du rythme de l'école.

Les jours de présence des enseignants sont pris en compte, à l'exclusion des décharges, temps partiels, vacances scolaires, jours fériés et fins de semaine[31].

[28] Cour des comptes, Rapport public annuel, *La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire*, mars 2021.
[29] Aide à la Gestion Automatisée des Professeurs des Écoles (AGAPE).
[30] En conséquence, un(e) enseignant(e) assurant la direction de l'école, déchargé(e) une partie de son temps de l'enseignement face à les élèves, est remplacé(e) à l'année pour cette mission ; cette personne n'est donc pas absente pour ses élèves à cette occasion.
[31] Les absences sont recensées par type de congé ou d'autorisation d'absence.

En rapportant le nombre de demi-journées d'absence de l'ensemble des enseignants au nombre de demi-journées de travail de ces enseignants, on mesure le taux d'absence face aux élèves pour la classe concernée. Les données sont restituées en demi-journées et pourcentages, disponibles au niveau ministériel par département, académie, et au niveau national. Les rectorats disposent d'informations plus fines.

Pour l'année scolaire 2017-2018, le taux d'absence des enseignants du premier degré est de l'ordre de 8 %. Les congés maladie ordinaire prédominent (44 %). Les autorisations d'absence de droit ne représentent qu'un peu plus de 4 %, dont la plupart relèvent du dispositif REP + ; les autorisations d'absence facultatives concentrent 19 % des demi-journées d'absence, dont les gardes d'enfants malades pour 5 % et la formation professionnelle pour près de 8 %. Au total, les motifs d'absence relevant de motifs institutionnels comptent pour un sixième de l'ensemble.

Dans le secteur privé, un nouvel outil dénommé EASI (échange accéléré pour la suppléance informatisée) est déployé depuis septembre 2019 dans l'ensemble des académies. Il a vocation à gérer dans un premier temps les suppléances puis sera étendu aux remplacements du premier degré privé ; il devrait couvrir les suppléances et remplacements du second degré privé par la suite.

2 - Un décompte des absences très perfectible dans le second degré

Le décompte des absences des enseignants est naturellement plus complexe dans le second degré. Le remplacement des absences des enseignants n'est obligatoire qu'à partir de 15 jours (absences dites de longue durée) et il est assuré par le rectorat. Pour les absences plus courtes (dites de courte durée), l'établissement a la charge d'organiser le remplacement.

Les outils de recensement des absences évaluent seulement le besoin de remplacement de longue durée.

a) Une saisie des données non exhaustive

L'application GI-GC (gestion individuelle – gestion des congés), interfacée avec le SIRH de gestion des enseignants du second degré « emplois, postes, personnels » (EPP), permet à la fois de déclarer le congé de l'enseignant et de solliciter une demande de remplacement, par l'intermédiaire d'un module dédié à la demande de suppléance (SUPPLE).

La qualité de la saisie en établissement et le contrôle exercé par les services académiques conditionnent la validité des données. En effet, toutes les absences ne sont pas recensées : par exemple, lorsqu'un enseignant est occupé à un voyage scolaire avec une classe, les heures qu'il n'assure pas devant les autres classes ne sont pas décomptées. De plus, lorsqu'une déclaration est faite, l'outil n'oblige à préciser le nombre d'heures d'enseignement perdues que pour une demande de suppléance de moins de 15 jours. Au-delà, c'est le temps de travail de l'enseignant qui est retenu, afin de tenir compte d'un éventuel temps partiel.

En conséquence, la qualité de saisie des absences dépend largement du contexte local et ne peut être considérée comme exhaustive ; le printemps 2020 en a donné une illustration : pendant la période de confinement, les outils de mesure des absences des enseignants n'ont pas été adaptés et de surcroît une partie des agents chargés de la saisie des absences des enseignants ne disposaient pas des outils de travail à distance nécessaires. Des cadres présents au sein des administrations ou des établissements, déjà très mobilisés sur d'autres tâches, ont pu prendre la main mais la saisie n'a pas toujours été régulière. Des insuffisances dans l'enregistrement d'arrêts maladie d'enseignants ont quelquefois laissé des élèves sans professeur pendant plusieurs jours.

b) Un travail de refonte des requêtes engagé

Sur la base des données recueillies, le MENJS a développé des requêtes dites « Propylées » qui ont des limites techniques[32]. Au-delà de la difficulté liée au caractère « instantané » des requêtes, les données utilisées ne tiennent pas compte de la réalité de l'emploi du temps de l'enseignant absent.

Le suivi des congés de plus de 15 jours (par type de congé, académie et discipline) concerne les agents relevant des fonctions enseignement, documentation, éducation ou chef de travaux. La requête est aussi possible pour les absences de moins de 15 jours, pour les enseignants titulaires et titulaires-remplaçants, par type de congé et par discipline.

Le ministère travaille à une refonte de ces requêtes, en vue d'obtenir des restitutions en *équivalent temps plein travaillé (ETPT).* Cependant, même en privilégiant des données calendaires, celles-ci comprendront

[32] Celles-ci ne peuvent pas détecter les absences qui sont intervenues les jours d'avant ou celles qui ont suivi. Inversement, un évènement particulier ayant lieu le jour de la date d'observation (par exemple, une sortie scolaire) gonfle artificiellement le recensement des absences.

toujours les week-ends et petites vacances scolaires, sans être ajustées à la réalité de l'emploi du temps de l'enseignant absent. En conséquence, les congés maternité ou de longue durée y seront toujours surpondérés et les absences de moins de 15 jours sous-estimées.

La consolidation de ces données constitue néanmoins un progrès dans le recensement des absences des enseignants et l'appréhension de leurs causes, sous réserve de la qualité de la saisie des données.

c) Un décompte très partiel des heures d'enseignement perdues notamment au cours de la crise sanitaire

En temps ordinaire, la saisie des absences de courte durée étant très incomplète, le ministère recourt à une enquête annuelle sur échantillon (cf. *infra*).

Durant la crise sanitaire, des raisons particulières ont entravé le recensement des absences. Ainsi, les autorisations spéciales d'absence n'ont pas été saisies car il était impossible de les enregistrer sans générer automatiquement certaines retenues[33], alors que la consigne gouvernementale était de maintenir les rémunérations des fonctionnaires. De ce fait, des enseignants qui n'assuraient pas leurs cours avec l'autorisation de leur hiérarchie n'ont pas été décomptés comme absents. Selon le ministère, les modalités de remontée de telles données ont été modifiées par la suite[34].

Par ailleurs, au moment du déconfinement en mai 2020, faute d'outil distinguant la situation d'un enseignant exerçant en présentiel ou à distance, les rectorats et le ministère n'ont pu suivre et mesurer le retour progressif des enseignants dans leurs classes. De même, lors de l'instauration des demi-classes en présentiel, le nombre d'heures d'enseignement perdues par les élèves à la maison n'a pas été décompté.

[33] Les ASA n'ont pu faire l'objet d'une saisie en raison d'une impossibilité technique de les enregistrer sans générer automatiquement des retenues sur les heures supplémentaires année (HSA), lesquelles s'ajoutent aux ORS dans la limite de deux HSA non refusables, payées neuf mois sur douze.

[34] Le déploiement d'un code spécifique « ASA Covid » est intervenu dans tous les systèmes d'information le 23 octobre 2020. Ce code permet de suivre ces ASA et de maintenir la rémunération des personnels, notamment le versement des HSA pour le second degré.

3 - Un encadrement de proximité peu au fait des absences effectives

a) Des facteurs de méconnaissance

La méconnaissance du temps de travail réel des enseignants ne permet pas aux cadres de proximité de suivre précisément toutes leurs absences. Si certaines d'entre elles comme les congés maladie, la formation continue ou la préparation des examens sont bien recensées, d'autres congés restent peu suivis par les Inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) dans le premier degré, et, dans le second degré, par les chefs d'établissement, et ne sont éventuellement déclarés qu'au niveau de l'école ou de l'établissement.

C'est le cas, par exemple, des professeurs du second degré, absents à des réunions pédagogiques ou à des conseils de classes organisés en dehors de leurs heures d'enseignement. Leur absence n'est pas quantifiée puisque ce temps de travail n'est pas précisé dans leurs obligations de service.

Les obligations réglementaires de service (ORS)

Les enseignants disposent d'un régime particulier qui repose sur des obligations réglementaires de service, définies par les décrets du 30 juillet 2008 (premier degré) et du 20 août 2014 (second degré).

Le nombre d'heures de cours obligatoires devant élèves s'établit à 24 heures hebdomadaires pour les enseignants du premier degré et s'étage de 15 heures (agrégé) à 21 heures (professeurs des écoles exerçant en EREA, en SEGPA ou en ULIS) pour ceux du second degré.

En dehors de ce « face à face » pédagogique pour lequel le temps de préparation et de correction est forfaitisé, les enseignants consacrent du temps à leurs autres tâches professionnelles : 108 heures annuelles dans le premier degré (réunions pédagogiques, conseil d'école, formation continue, etc.), mais cette partie bien que listée (suivi aide à l'orientation, travail collectif, etc.) n'est pas quantifiée pour le second degré.

C'est également le cas des autorisations spéciales d'absence qui peuvent être accordées sans être systématiquement saisies dans les bases de gestion. Dans le second degré, le chef d'établissement peut conditionner cette autorisation à une proposition de remplacement des cours par le professeur ou par un collègue, mais cela n'est pas systématique. En particulier, les pratiques de remplacement des cours non assurés lors d'un

voyage ou d'une sortie scolaire sont disparates, ces absences n'étant pas systématiquement saisies et remplacées (cf. *infra*).

b) Des cadres peu préparés à la crise sanitaire

Lors de la crise sanitaire, une continuité pédagogique a été organisée d'abord à distance, puis, en tant que de besoin, par un enseignement dit hybride pour le second degré[35], mais l'absence de consignes sur le contenu du service d'enseignement en période de crise, surtout au printemps 2020, a eu des effets très variables.

En effet, lors du premier confinement, la fréquence et les conditions des contacts des cadres, IEN et personnels de direction, avec les enseignants, ou encore des échanges entre les professeurs et les familles, les modalités des visioconférences ou de la correction des évaluations des élèves, n'ont pas fait l'objet d'un cadrage général. Privés d'une période suffisante de préparation et mobilisés par d'autres tâches, les cadres, face à cette situation inédite, n'ont pas pu suivre l'activité des enseignants de manière satisfaisante[36]. De surcroît, le ministère leur a demandé de veiller à l'instauration d'une relation de confiance avec les professeurs plutôt que de vérifier leur activité.

Dans le second degré, des personnels de direction ont pu s'appuyer sur les espaces numériques de travail (ENT) pour détecter l'éventuelle absence de travail d'enseignants, mais cette pratique n'a pas été généralisée. L'enquête de terrain de la Cour a montré que, nonobstant leurs difficultés, certains chefs d'établissements ont suivi et soutenu le travail des élèves et des enseignants. Bien souvent, les professeurs principaux étaient chargés de coordonner les retours des enseignants et de contacter les familles. Dans ces établissements, les élèves se sont montrés satisfaits de leur accompagnement pendant le confinement.

Certaines absences de professeurs, parfois en grande difficulté psychologique, n'ont été découvertes que tardivement, souvent après signalements de parents d'élèves, et ont rarement été déclarées. Les professeurs n'étaient pas formés au télé-enseignement et, pour certains, à

[35] Pour partie en classe et pour partie à distance.

[36] Les cadres ont fréquemment assuré seuls le secrétariat, l'accueil téléphonique et dans les locaux, la gestion des messageries, se sont chargés (parfois avec les CPE) du contact avec les familles pour s'assurer du matériel informatique dont elles disposaient. L'absence des personnels d'accueil et de secrétariat et leur impossibilité de travailler à distance par manque d'équipement a contraint les cadres à effectuer toutes ces tâches.

l'utilisation des outils numériques[37]. Peu d'écoles ou d'établissements ont organisé un prêt de matériel informatique à leur intention. Une enquête de la DEPP de mai 2020[38] révèle pourtant que l'insuffisance d'équipement informatique a constitué un frein pour environ 40 % des enseignants. L'accueil de leurs enfants dans les crèches et les écoles n'a pas été organisé prioritairement, empêchant certains d'entre eux de suivre leurs élèves ou même de prendre leurs propres classes lors du retour en présentiel au mois de mai 2020[39]. Selon cette enquête, 28 % des enseignants du second degré et 48 % de ceux du premier degré ont déclaré ne pas avoir bénéficié du soutien de leur hiérarchie.

Lors du déconfinement progressif, les modalités de la scolarité en demi classes n'ont pas été suffisamment cadrées. Alors que certains enseignants prenaient également en charge le travail des élèves à distance, d'autres s'en sont tenus au strict respect de leur horaire devant élèves, laissant la moitié de leur classe sans travail.

Au final, des professeurs ayant moins travaillé ont vu leur traitement maintenu, tout comme les professeurs très investis qui ont démontré, à cette occasion, de fortes capacités d'adaptation et d'innovation.

C - Un coût difficile à évaluer

La Cour a évalué le coût des absences des enseignants, bien que les données quantitatives dont elle dispose soient à prendre avec précaution.

Le coût de absences est analysé sous deux angles : le coût des absences, d'une part, et le coût du remplacement et de la suppléance, d'autre part.

À ce jour, ni le ministère ni les académies interrogées n'ont développé de méthode propre à calculer ce coût de manière exhaustive, c'est-à-dire en mesurant aussi bien l'impact en masse salariale des absences remplacées ou suppléées que l'impact sur le système scolaire des absences non remplacées.

[37] Cf. Cour des comptes, Rapport public annuel, « *La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire* », mars 2021.
[38] DEPP, « *Continuité pédagogique. Période de mars à mai 2020. Enquêtes de la DEPP auprès des familles et des personnels de l'Éducation nationale. Premiers résultats* ».
[39] Lors des confinements de 2021, la scolarisation des enfants d'enseignants leur a été proposée.

1 - Une valorisation incomplète du coût du remplacement pour le ministère

Le ministère propose d'approcher ce coût, exprimé en masse salariale, en distinguant suppléance et remplacement et en additionnant quatre composantes de la dépense :

- le coût de l'emploi de contractuels dédiés au remplacement ou à la suppléance ;
- le coût des titulaires affectés spécifiquement aux fonctions de remplacement dans le premier degré public ;
- la dépense relative à l'indemnité de sujétions spéciales de remplacement (ISSR) due à tout titulaire remplaçant exerçant sur un poste situé hors de son établissement ou de son école de rattachement ;
- le coût des heures supplémentaires attribuées à des enseignants non remplaçants mobilisés pour assurer la suppléance ou le remplacement d'enseignants absents, en heures supplémentaires annuelles (HSA) ou heures supplémentaires effectives (HSE).

Sur ces bases, le coût des absences serait au moins de l'ordre de 2,5 Md€ en 2018. Ce montant doit être pris avec précaution car il intègre des biais. D'abord, certaines de ses composantes sont estimées et non calculées, notamment celles relatives au coût des titulaires affectés au remplacement ou des contractuels affectés à la suppléance ou au remplacement. Ensuite, le MENJS ne valorise pas la masse salariale des titulaires affectés au remplacement et à la suppléance dans le second degré (programme 141)[40]. Enfin, les données sont hétérogènes, concernant tantôt l'année scolaire 2017-2018, tantôt l'année civile 2018.

2 - Une évaluation de la masse salariale des enseignants absents par la Cour

La Cour a adopté une autre méthode, basée sur l'estimation de la masse salariale des absences qui génèrent un besoin de suppléance, à laquelle s'ajoute le coût des absences non remplacées.

Concernant la première partie du coût, la Cour relève que, en cas de remplacement, l'enseignant absent libère son poste et le MENJS ne rémunère qu'une seule personne (le remplaçant) pour réaliser la tâche

[40] Selon le ministère, le coût 2018 des enseignants affectés au remplacement est basé sur le nombre d'ETPT d'enseignants identifiés sur la fonction remplacement sur le programme 140 et ne prend pas en compte le programme 141 sur lequel le calcul effectué sur la même base produit des données trop faibles.

confiée, alors qu'en cas de suppléance, le MEN rétribue à la fois l'enseignant absent et celui qui le remplace. La suppléance, contrairement au remplacement, engendre donc une dépense supplémentaire.

Pour évaluer cette dépense, une difficulté tient au choix du taux d'absence à retenir, eu égard aux difficultés de décompte des absences.

Dans le premier degré, la Cour a retenu le taux de 8,07 %, pour l'année scolaire 2017-2018[41]. Dans le second degré, le taux d'absence estimé grâce aux requêtes Propylées (4,88 %) a été retenu, même s'il est sous-évalué[42].

Concernant la deuxième partie du coût, la Cour assimile les absences non remplacées à un surcoût, puisque aucun service d'enseignement n'est rendu à l'élève alors que l'enseignant absent est rémunéré[43].

Cette méthode est appliquée à chacun des deux degrés en utilisant les données de l'année scolaire 2017-2018. En revanche, elle ne peut l'être à l'enseignement privé, faute de données.

[41] Document communiqué par le MENJS, *Le remplacement et la suppléance des enseignants du premier degré public*, version provisoire au 28 juin 2019.

[42] En appliquant les ratios de suppléance pour les congés de 15 jours et plus et de moins de 15 jours, la proportion d'heures perdues du seul fait des enseignants non remplacés atteindrait 1,83 % en 2017-2018. Cette année-là, les absences générant un besoin de suppléance se sont ventilées comme suit : 60,07 % étaient des congés de 15 jours et plus, 39,93 % des congés de moins de 15 jours. Sachant que 9,80 % des absences de 15 jours et plus et 79,09 % des absences de moins de 15 jours n'ont pas été remplacées, on en déduit que la part du temps d'enseignement perdu en raison du non remplacement des enseignants absents atteint 1,83 % en 2017-2018 : (4,88 % * 60,07 % * 9,80 %) + (4,88 % * 39,93 % * 79,09 %) = 1,83 %. Or, selon les résultats de l'enquête TENAE, ce pourcentage atteint 5 %, soit deux fois et demi le taux calculé, auquel s'ajoutent les heures de cours perdues du fait de la fermeture des établissements.

[43] En cas de suppléance (absences remplacées) : une prestation d'enseignement est délivrée alors que deux enseignants sont rémunérés.

Estimation du coût des absences dans le premier et second degrés publics

Dans le premier degré, le nombre d'enseignants devant élèves est estimé à 304 133 ETP[44] pour l'année scolaire 2017-2018. La masse salariale totale des enseignants devant élèves est obtenue en multipliant leur nombre par le coût moyen d'un ETP[45], soit près de 19,5 Md€.

La masse salariale des enseignants absents du premier degré est alors de l'ordre de 1,6 Md€ (19,5 Md€* 8,07 %). Dans la mesure où la suppléance permet de remplacer près de 80 % des absences, le coût des absences suppléées est de 1,25 Md€, celui des absences non remplacées de 0,31 Md€.

Dans le second degré, le calcul des coûts des absences suppose de distinguer les absences de plus de 15 jours, et celles de moins de 15 jours, dont les taux de suppléance sont très différents : plus de 90 % dans le premier cas et un peu plus de 20 % dans le second cas. Au final, et selon cette méthode, le coût des absences non remplacées serait de 439 M€ et celui des absences suppléées de 691 M€, soit un total de 1,172 Md€.

En s'appuyant sur l'enquête TENAE (cf. *infra*), avec un taux de 5 % appliqué à la masse salariale des enseignants (24 Md€), et en intégrant les heures de cours perdues en raison des fermetures d'établissements, le coût total des heures perdues atteint 1,8 Md€, dont 1,2 M€ pour absences institutionnelles[46].

Ajouté au coût des absences remplacées (0,691 Md€) estimé *supra* grâce aux outils de gestion du remplacement[47], le coût de 1,8 Md€ des heures de cours perdues (1,2 Md€ d'absences non remplacées et 0,6 Md€ d'absences résultant de la fermeture des établissements), porte le coût total des absences des enseignants du second degré à 2,49 Md€.

[44] Il est déduit du nombre d'ETP enseignants connus au 30 novembre 2017, qu'ils soient devant élèves ou relevant du potentiel de remplacement. Il est calculé en rapportant le nombre d'ETP enseignants par le taux d'enseignants devant élèves déduits du nombre de demi-journées théoriques des enseignants devant élèves et potentiel de remplacement des enseignants remplaçants.
[45] CAS pensions compris.
[46] 0,6 Md€ pour fermeture d'établissements, 0,36 Md€ pour fonctionnement du système et 0,26 Md€ pour formation.
[47] Les résultats de l'enquête TENAE ne permettent pas de valoriser le coût des absences remplacées. Celles-ci sont essentiellement constituées par les absences de 15 jours et plus. Leur recensement dans les outils de gestion du remplacement est nettement plus fiable que celui des absences de courte durée.

Au final, le coût des absences, premier et second degré confondus, serait de l'ordre de 4 Md€ (contre seulement 2,7 Md€, si l'on ne retient que les données fournies par les outils de gestion du remplacement), les absences institutionnelles du second degré représentant à elles seules 1,2 Md€.

Malgré les limites de l'enquête TENAE, la Cour considère que l'estimation de 4 Md€ est celle qui s'approche le plus du coût des absences des enseignants.

Tableau n° 2 : estimation du coût des absences pour l'année scolaire 2017-2018, en millions d'euros

Premier degré	Masse salariale des absences remplacées	1 258
	Masse salariale des absences non remplacées	315
Second degré	Masse salariale des absences remplacées	691
	Masse salariale des absences non remplacées	1 200
	Masse salariale des absences pour fermetures d'établissements	600
Total		4 065

Source : Cour des comptes

II - Une stratégie insuffisante d'endiguement des absences de courte durée

Les absences de courte durée, parce qu'elles sont en partie imprévisibles et parce qu'elles ne donnent pas lieu à un dispositif structuré de remplacement dans le second degré, sont les absences les moins remplacées : elles représentent plus de 80 % des absences non couvertes[48]. Près de de la moitié ont une durée inférieure ou égale à deux jours et les trois quarts à une durée inférieure ou égale à cinq jours.

Deux types d'actions peuvent être déployés pour lutter contre cette faiblesse. D'une part, le MENJS peut améliorer le cadre du remplacement des enseignants absents. D'autre part, il peut limiter les causes des absences occasionnées par sa propre organisation.

[48] Cour des comptes, *Le remplacement des enseignants absents*, référé, mars 2017.

A - Un remplacement de portée inégale

Les moyens pour assurer le remplacement des enseignants absents

Afin de garantir la continuité pédagogique, le ministère affecte chaque année des enseignants ayant le statut de titulaires remplaçants (TR) ou de contractuels[49]. Selon la DEPP[50], pour l'année scolaire 2019-2020, 8,2 % des enseignants sont remplaçants dans le premier degré public et 2,6 % dans le second degré public.

Le remplacement dans le premier degré doit être organisé dès le premier jour. Dans le second degré, le remplacement relève du rectorat au-delà de 15 jours, alors que le remplacement de courte durée est du ressort du chef d'établissement.

La difficulté pour le ministère d'assurer les remplacements en cours d'année scolaire dans des conditions satisfaisantes tient au fait que, dès la rentrée scolaire, un grand nombre de titulaires remplaçants sont affectés sur des postes finalement vacants, ce qui diminue d'autant le « vivier » de remplaçants pour les absences en cours d'année.

Par nature, il est beaucoup plus complexe de faire fonctionner correctement un dispositif de couverture des absences dans le second degré, en raison de la spécialisation disciplinaire et de la monovalence des enseignants. Toutefois, ni le nombre de disciplines enseignées (130 disciplines principales), ni la répartition géographique des enseignants (8 000 établissements) ne suffisent à expliquer la faiblesse des résultats.

1 - Dans le premier degré, une gestion des remplaçants modernisée

Les absences d'enseignant face à élèves sont moins pénalisantes dans le premier degré que dans le second, parce que le remplacement doit intervenir dès le premier jour d'absence et que les titulaires remplaçants sont, comme les professeurs des écoles (PE) qu'ils remplacent, polyvalents, ce qui facilite leur affectation. Tous motifs confondus, le taux

[49] En 2019-2020, le ministère comptait 38 231 enseignants affectés au remplacement dans le secteur public, soit 4,8 % des effectifs, principalement dans le second degré.
[50] *Bilan social 2019-2020 du MENJS*, Enseignement scolaire, DEPP.

d'efficacité[51] de la suppléance devant élèves s'est élevé à 79,97 % au cours de l'année scolaire 2017-2018. La gestion des remplaçants s'opère en dehors de l'école, au niveau de le circonscription d'enseignement primaire ou du département selon un cadre mis en place en 2017[52].

Dans l'école, et dans l'attente du remplaçant (ou à défaut de remplaçant parfois) la mission du directeur consiste à assurer l'accueil : il ventile entre plusieurs classes les élèves concernés par l'absence, voire prend en charge lui-même la classe s'il est déchargé de ses cours. Dans certains cas, l'équipe enseignante arrête par avance les modalités de remplacement. Ainsi, à l'école des Romains de Strasbourg, située en REP, les enseignants des classes de CP dédoublées ont programmé la répartition des élèves en cas d'absence d'un enseignant. Ce dispositif permet aux élèves de conserver des repères et de poursuivre leur parcours d'apprentissage, l'équipe pédagogique de CP se réunissant en effet régulièrement pour s'assurer collectivement du rythme de progression du programme.

L'enquête a montré le rôle essentiel du directeur d'école en matière d'information des parents d'élèves. Alors que l'utilisation en circonscription de l'application nationale ARIA établit un lien en temps réel entre les écoles et la direction des services départementaux de l'éducation nationale dans le signalement et le suivi des absences des enseignants, le défaut d'outil de communication en direction des parents d'élèves prive ceux-ci d'une information essentielle. C'est souvent à la porte de l'école que les familles apprennent l'absence de l'enseignant.

2 - Dans le second degré, un dispositif toujours peu efficace

Selon le ministère[53], en 2018, sur 2 482 815 heures d'absences de courte durée des enseignants du second degré, 519 100 heures ont été remplacées, soit un taux de remplacement de 20,91 %. Il était de 19,67 % en 2011-2012. La Cour, dans un précédent rapport[54], le situait dans une fourchette de 5 % et 20 % selon les établissements.

[51] Le taux d'efficacité se mesure en fonction du nombre de demi-journées à remplacer dans la fonction « enseignement » et du nombre de demi-journées effectivement remplacées dans cette même fonction.
[52] Une cartographie infra-départementale reste possible selon la spécificité géographique des départements.
[53] Requête propylées sur le remplacement de courte durée.
[54] Cour des comptes, *Le remplacement des enseignants absents*, référé, mars 2017.

Certaines absences sont prévues à l'avance, comme un congé de paternité, par exemple, ou une sortie scolaire qui occupe l'enseignant toute une journée avec une classe et prive ses autres classes de sa présence.

Lorsqu'elle n'est pas prévisible, l'absence est le plus souvent liée à un arrêt pour maladie. Dans les deux cas, le remplacement peut être effectué par l'enseignant lui-même dans le cadre strict du volontariat avec rémunération en heure supplémentaire effective, ou par un collègue, volontaire, ou par défaut désigné par le chef d'établissement[55], avec versement d'indemnités de remplacement.

Les absences pour convenances personnelles accordées par le chef d'établissement n'entrent pas dans le dispositif de remplacement de courte durée. Elles constituent de simples mesures de bienveillance de la part de l'administration. L'enseignant peut se voir imposer par le chef d'établissement d'assurer un « rattrapage » des cours ou un collègue peut proposer de prendre en charge les heures non assurées par l'intéressé mais dans le cadre d'« échange » de cours. Dans ce cas d'absence, aucune rémunération supplémentaire n'est prévue.

L'organisation du remplacement des absences de courte durée relève de l'établissement et s'opère sur place, même si le chef d'établissement a la possibilité de demander au rectorat de lui envoyer un remplaçant. Le remplacement repose principalement sur les enseignants de l'établissement – voire par le professeur absent en « récupération » à son retour – mais peut également être confié à un enseignant d'un établissement de proximité. Les enseignants remplaçants sont alors rémunérés en heures supplémentaires[56].

En vertu du décret n° 2005-1035 du 26 août 2005, les établissements du second degré public doivent mettre au point un protocole de remplacement soumis au conseil d'administration. La circulaire de mars 2017 a réactivé ces protocoles qui n'avaient été mis en place que de manière fragmentaire.

[55] Hypothèse prévue par les textes mais non mise en œuvre.

[56] Ces heures supplémentaires d'établissement (HSE) sont distinctes des heures supplémentaires annuelles (HSA) qui rémunèrent des heures d'enseignement effectuées tout au long de l'année, dont le bénéfice est désormais ouvert aux professeurs à temps partiel par le décret n° 2021-1326 du 12 octobre 2021. Leur régime, notamment fiscal, est identique depuis le décret n° 2019-133 du 25 février 2019.

Le protocole de remplacement de courte durée

Défini dans chaque établissement, le protocole vise à mobiliser les enseignants pour un remplacement de courte durée, dans la limite de 5 heures supplémentaires par semaine et de 60 heures par année scolaire.

Le chef d'établissement doit rechercher en priorité l'accord des enseignants pour participer à ce dispositif, même s'il a la possibilité de recourir à la désignation en l'absence de volontaires.

En fonction de leurs ORS, les enseignants peuvent prendre part au dispositif de remplacement de courte durée, pour des absences prévisibles comme inopinées.

Le constat dressé par la Cour[57] en 2015 selon lequel, « *la possibilité [de trouver au sein de l'établissement des remplacements] se heurte à de multiples obstacles pratiques: contraintes d'emploi du temps et de locaux*[58]*, réticence des enseignants, niveau de rémunération, désapprobation syndicale* », demeure intact.

L'enquête de terrain a montré que l'application des protocoles, qui était très réduite en 2016, n'a pas progressé et qu'elle est loin d'être identique selon les territoires. Dans la pratique, aucun dispositif ne sanctionne l'absence de modalités de rattrapage.

Faute de solutions organisées de remplacement, certains chefs d'établissement tentent de limiter les inconvénients pour les élèves et notamment le « mitage » des emplois du temps, en les modifiant temporairement afin de limiter les heures de permanence. Ces bonnes pratiques sont facilitées par la large diffusion des outils de communication entre l'établissement et les familles, comme le logiciel d'emploi du temps *EDT*.

[57] Le référé sur *Le remplacement des enseignants absents* de mars 2017 recommandait au ministère de « parfaire la connaissance du besoin de remplacement et sa couverture, en particulier dans le second degré public ».

[58] Le Lycée Philippe Cousteau à Saint-André de Cubzac, dont les effectifs ont progressé de 20 % en cinq ans, explique la faiblesse de son taux de remplacement par une indisponibilité croissante de locaux et l'impossibilité d'élargir ses plages d'ouverture en raison d'un refus de la Région de modifier ses plannings de transports scolaires.

B - Des dysfonctionnements liés au système scolaire lui-même

Une partie des absences provient du fonctionnement même de l'Éducation nationale. Dites « institutionnelles », elles relèvent davantage d'une question d'organisation interne du système éducatif lui-même que d'un problème d'effectifs. Dans le second degré, certaines activités, comme la formation continue, la participation à des jurys ou l'organisation d'examens ou de concours, les réunions pédagogiques, ont lieu sur le temps scolaire et engendrent pour les élèves l'absence de leur professeur.

Selon la Cour[59], les absences institutionnelles représentent de 20 % à 40 % du besoin de remplacement de courte durée dans le second degré. D'après le ministère[60], la participation à une action de formation continue représente 16 % des demandes de remplacement émanant des chefs d'établissement dans le cadre du dispositif de remplacement de courte durée, 4 % proviennent de la participation à un jury, et 1,8 % correspondent à leur contribution aux commissions en charge du choix de sujets d'examen.

Enfin, des dispositions particulières comme la mise en place de « pondérations » destinées à prendre en compte les particularités de l'enseignement dans certaines classes et établissements (cf. *infra*) peuvent accroître le besoin de couverture des absences.

1 - La formation continue

L'article L. 912-1-2 du code de l'éducation prévoit que « la formation continue est obligatoire pour chaque enseignant. *[…]* Lorsqu'elle correspond à un projet personnel concourant à l'amélioration des enseignements et approuvé par le recteur, la formation continue des enseignants s'accomplit en priorité en dehors des obligations de service d'enseignement et peut donner lieu à une indemnisation ».

Les demandes de formation doivent passer par la voie hiérarchique pour avis et sont transmises à l'IEN de circonscription pour le premier degré ou au chef d'établissement pour le second degré.

Dans le premier degré, le décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels

[59] Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire, op. cit.*
[60] MEN, Audition au Sénat du 26 octobre 2017.

enseignants du premier degré rend obligatoire la formation des enseignants du premier degré à raison de 18 heures par année, hors temps d'enseignement. L'existence d'un vivier de remplaçants permet d'organiser le remplacement en conditionnant l'autorisation de partir en formation à l'assurance de disposer de suppléants. Le droit à formation des personnels se trouve ainsi contraint par le volume des effectifs de remplaçants disponibles. De plus, pour tenir compte des besoins de remplacement pour d'autres raisons (pic hivernal de congés pour raisons de santé et périodes de concours pour les personnels), de nombreux plans de formation départementaux organisent le calendrier des stages en les programmant aux périodes les moins tendues en termes de remplacement.

En pratique, la formation continue explique 7,86 % des demi-journées d'absence en 2017-2018, part bien moindre que celle des congés de maladie et de maternité mais qui occasionne un tiers des absences non remplacées. Au cours de l'année scolaire 2016-2017[61], 809 987 journées stagiaires[62] ont été enregistrées dans le premier degré public.

Dans le second degré, au cours de cette même année scolaire, 1 145 306 journées-stagiaires[63] ont eu lieu (enseignement public).

Une part des actions de formation se déroule d'ores et déjà hors du temps de présence devant les élèves et n'entraîne aucune suppression d'heures de cours. C'est le cas par exemple des stages longs et de certains stages académiques placés sur le temps des vacances scolaires, cas encore marginal (2 à 3 % du volume global de formation).

Alors que pour les enseignants du premier degré la formation continue est intégrée au temps de service, les obligations réglementaires de service du second degré, pourtant révisées en 2014[64], n'intègrent pas la formation continue, bien que le code de l'éducation mentionne l'obligation de formation.

[61] Absence de données équivalentes plus récentes.
[62] Dont 126 529 pour les enseignants en classe maternelle et 270 650 pour ceux de classe élémentaire, avec une moyenne d'une journée par module de formation. 161 922 journées de stage ont concerné les directeurs d'école.
[63] Dont 616 874 pour les certifiés et 154 429 pour les professeurs de lycée professionnel.
[64] Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

2 - La fermeture avancée des établissements pour cause d'examens

Aucune fermeture d'établissement n'est réglementairement exigée pour l'organisation des examens. Le ministère établit néanmoins une distinction entre les épreuves organisées en cours d'année, pendant lesquelles les cours sont maintenus, et les épreuves de fin d'année.

Dans les établissements centres d'examen (plus de la moitié des lycées), l'indisponibilité des locaux ou des enseignants durant les périodes d'examen (épreuves écrites et orales du diplôme national du brevet -DNB - , du baccalauréat et du brevet de technicien supérieur – BTS) ampute la fin d'année scolaire, certains établissements pouvant perdre jusqu'à deux à trois semaines d'ouverture. L'enquête a également révélé que le temps scolaire de certains établissements est perturbé lorsqu'ils sont centres d'examens pour l'épreuve anticipée de français, les CAP, Bac Pro et BTS, épreuves qui ont lieu plus tôt au cours du mois de juin. Si certains établissements réorganisent leurs cours afin que les plus jeunes ne soient pas pénalisés, d'autres se contentent de fermer leurs portes.

Pour lutter contre cet arrêt précoce des cours, le processus de reconquête du mois de juin a été engagé en 2012. La consultation des dates des examens pour les années scolaires 2014-2015 à 2020/2021 montre l'inertie relative de cette démarche : si le DNB a lieu quelques jours plus tard, en revanche le baccalauréat a eu lieu en 2021 aux mêmes dates qu'en 2015. Sa réforme n'a pas eu d'impact sur le calendrier des fermetures.

3 - Les autres formes d'absences institutionnelles

La participation aux travaux d'un jury d'examen ou de concours

Bien que la circulaire du 15 mars 2017 précise que « les jurys et préparations d'examen seront organisés de préférence le mercredi après-midi », la mise en œuvre de cette disposition se heurte parfois à une lecture restrictive des obligations réglementaires de service. Dans la mesure où les réunions se déroulent pendant le temps d'enseignement, l'enseignant qui y est convoqué est autorisé par l'administration à ne pas assurer ses cours.

La Cour considère que l'avis du chef d'établissement devrait être sollicité pour s'assurer que la participation de l'enseignant concerné s'inscrit dans le cadre défini par la circulaire précitée.

Les sorties et voyages scolaires

Les sorties scolaires obligatoires, dans le cadre des programmes officiels d'enseignement ou des dispositifs d'accompagnement obligatoires, et qui ont lieu pendant les horaires prévus à l'emploi du temps des élèves, se distinguent des sorties scolaires facultatives qui s'inscrivent plus largement dans le cadre de l'action éducative de l'établissement. Elles ont lieu en totalité ou en partie pendant le temps scolaire[65]. Les voyages scolaires sont des sorties scolaires facultatives comprenant une ou plusieurs nuitées. Les sorties et voyages scolaires sont encadrés réglementairement[66]. L'autorisation est donnée par le chef d'établissement qui dispose d'un pouvoir d'appréciation sur l'intérêt pédagogique et sur les conditions matérielles de mise en œuvre du projet.

Dans le premier degré, l'enseignant qui organise une sortie accompagne les élèves : la question de son remplacement ne se pose donc pas. En revanche, dans le second degré, les enseignants qui accompagnent une classe ne peuvent pas assurer leurs cours devant les autres classes. Si plusieurs enseignants participent à la sortie, le nombre d'élèves touchés augmente. Les voyages scolaires seraient à l'origine de 2,3 % des absences tandis que les sorties pédagogiques en représenteraient 1 %.

Des établissements ont retenu des modalités spécifiques d'organisation de leurs voyages scolaires. Si certains d'entre eux concentrent l'organisation de ces déplacements au mois de juin pour les élèves appartenant à une classe sans examen, d'autres privilégient la mise en place d'une semaine banalisée consacrée à ces voyages, le plus souvent partagée avec une semaine de vacances scolaires, ce qui nécessite de recomposer les emplois du temps des élèves qui ne partent pas et de mobiliser davantage les enseignants restés dans l'établissement.

Les régimes de pondération du temps d'enseignement

Le besoin de couverture des absences peut provenir de règles destinées à compenser, par des formes particulières de « décharge », la lourdeur ou la difficulté de certains enseignements. C'est notamment le cas de l'éducation prioritaire renforcée, des classes préparatoires aux grandes

[65] Dans le cas où le déplacement ne s'inscrit pas dans le cadre d'un partenariat scolaire pour lequel la durée du séjour est prévue par le dispositif choisi, la durée de la sortie ou du voyage scolaire n'excède pas cinq jours pris sur le temps scolaire, afin de rester compatible avec la mise en œuvre des programmes d'enseignement.

[66] Premier degré : circulaire n° 99-136 du 21 septembre 1999 modifiée. Second degré : circulaires n° 2015-058 du 29 avril 2015 relative aux modalités d'attribution de l'indemnité pour mission particulière et n° 2011-117 du 3 août 2011 relative aux sorties et voyages scolaires.

écoles ou du cycle terminal de la voie générale et technologique[67]. Dans le second degré, un mécanisme de pondération des heures effectuées consiste à ce que chaque heure d'enseignement effectuée soit décomptée pour la valeur d'1,1 heure dans le cycle terminal de l'enseignement général et technologique (hors EPS)[68]et en REP+, d'1,25 heure dans les sections de technicien supérieur (STS) et d'1,5 heure dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE).

Comme la Cour l'a déjà relevé, ces dispositions « *présentent l'inconvénient d'être fondées sur la diminution du temps de travail devant la classe et d'accroître la tension sur les moyens de remplacement* »[69], et nécessitent la mobilisation de remplaçants supplémentaires.

La Cour considère que, en particulier pour l'éducation prioritaire[70], dans un contexte de tension sur la ressource enseignante et de faiblesse du taux de remplacement des absences de courte durée, il conviendrait de s'interroger sur un remplacement progressif de cette pondération par une revalorisation indemnitaire.

[67] Ainsi, en éducation prioritaire, les professeurs des écoles ont une décharge de 18 demi-journées par année scolaire.
[68] Circulaire n° 2015-057 du 29 avril 2015 relative aux missions et obligations réglementaires de service des enseignants des établissements publics d'enseignement du second degré.
[69] Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, *op. cit*.
[70] Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018.

III - Une organisation en décalage avec les besoins de continuité pédagogique

A - Un employeur peu informé des absences de courte durée

Dans le premier degré, des mesures ont été prises pour améliorer la connaissance des absences recensées. Depuis 2014, l'indicateur de performance 2.4 du programme 214[71] sur le remplacement inclut pour le premier degré les autorisations d'absence et la formation continue.

La situation est en revanche plus complexe s'agissant du second degré. L'insuffisante saisie des absences de courte durée des enseignants ne permet pas d'éclairer le pilotage des rectorats et du ministère. Ils ne sont en mesure d'en apprécier ni l'ampleur en termes de cours supprimés, ni les causes exactes à partir des bases de gestion.

Seules les absences de plus de quinze jours sont prises en considération pour le second degré dans l'indicateur 2.4 du programme 214. Afin de renseigner l'indicateur 3.3 du programme 141, *Pourcentage d'heures d'enseignement non assurées*, le MENJS développe une enquête annuelle auprès de 1 029 établissements sur le temps d'enseignement non assuré auprès des élèves (TENAE)[72]. Le pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (tous motifs confondus) s'établissait à 7,5 % en 2017-2018 contre 9,3 % en 2018-2019, soit une augmentation de 24 %[73].

Pour l'année scolaire 2018/2019, le non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles est à l'origine de 34 % (contre 32 % l'année précédente) du temps d'enseignement non assuré, la fermeture de l'établissement de 25 % (contre 33 %), le non-remplacement des enseignants pour « fonctionnement du système éducatif », de 24 % (contre

[71] Programme 214 – *Soutien de la politique de l'Éducation nationale*. Indicateur 2.4 – *Efficacité et efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés publics*.

[72] Elle comprend deux volets : le nombre de jours de fermeture totale de l'établissement, observé en demi-journées et le nombre d'heures d'enseignement non assurées. Elle a été enrichie depuis 2018 de questions ouvertes sur les causes de fermeture de l'établissement et les causes de non-remplacement des enseignants.

[73] La méthode d'enquête ayant changé à compter de l'année scolaire 2017-2018, la comparaison des données avant cette année scolaire est rendue difficile. L'écart des résultats issus de ces enquêtes est de l'ordre de 2,5 points, passant d'un volume de cours non assurés de l'ordre de 5 % précédemment à 7,5 % en 2017-2018.

20 %) et le non-remplacement des enseignants absents pour formation continue de 17 % (contre 15 % en 2017-2018).

Les lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) sont davantage touchés par la perte d'heures de cours (10,7 %) que les lycées professionnels (9,8 %) et les collèges (8,3 %).

Les données recueillies au sein des établissements visités par la Cour s'inscrivent globalement dans les résultats de l'enquête TENAE basée sur un échantillon d'établissements et sur des données déclaratives. Or, certaines données pourraient d'ores et déjà être recensées par le MENJS. Par exemple, la fermeture de l'établissement ou un voyage scolaire doit faire l'objet d'une information auprès du rectorat. La formation est également recensée. Ces données ne sont certes pas mises en regard des emplois du temps, mais une simple consolidation au sein du rectorat, voire du MENJS, permettrait d'en apprécier le volume.

Le recours à une enquête nationale sur échantillon ne permet en outre pas d'éclairer le pilotage rectoral ou départemental. Les recteurs et les DASEN ne connaissent pas l'ampleur des absences de courte durée dans chaque établissement de leur circonscription.

B - Des systèmes d'information en manque d'interface

Dans le second degré, des données sur les absences des enseignants sont disponibles au sein des EPLE, mais la plupart utilisent pour la gestion de la vie scolaire des logiciels privés et ces éléments ne sont pas récupérés au sein des bases de gestion nationales.

Comme le relevaient l'IGAENR en 2011[74] et la Cour en 2019[75], la grande majorité des EPLE[76] disposent de logiciels privés qui traitent les emplois du temps et intègrent des fonctionnalités facilitant la gestion du remplacement de courte durée. Deux fournisseurs sont en situation de quasi-

[74] Le rapport n°2011-056 de l'IGAENR *Le remplacement des enseignants absents* notait déjà que : « *le seul dispositif qui mesure le plus exactement possible les absences et leur remplacement est celui des emplois du temps […]. La plupart des établissements utilise le logiciel EDT, produit développé par une entreprise privée (Index Éducation), 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* ».

[75] Cour des comptes, rapport public thématique, *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, juillet 2019.

[76] 98 % des établissements de l'académie d'Amiens ont recours à ces logiciels. Environ 90 % des lycées de l'académie de Metz-Nancy utilisent Pronote.

duopole sur le marché des applications de gestion de la vie scolaire : Index-Éducation (qui a atteint 80 % des parts de marché avec notamment la suite Pronote-EDT) et Access Éducation (solution OMT Access).

Pour sa part, en 2017, le MENJS a développé, au sein du système d'information « EPLE-Siècle »[77] un nouveau module « Vie de l'établissement ». Il a pour fonction de permettre aux établissements de récupérer dans Siècle, depuis un logiciel éditeur, soit l'emploi du temps opérationnel modifié dans ce logiciel, soit l'emploi du temps annuel[78]. Cependant, selon le MENJS, son déploiement et son appropriation par les chefs d'établissement sont freinés par une coopération inégale des éditeurs pour assurer l'interopérabilité de leurs solutions avec cette application. « Vie de l'établissement » ne constitue donc pas une base de données suffisamment exhaustive pour couvrir ce besoin d'analyse.

En décembre 2020, une prise de participation publique dans le capital de l'éditeur Index-Éducation a été annoncée. Trois-quarts du capital ont été acquis par Docaposte et 10 % par la Banque des territoires. L'introduction de ces deux acteurs publics doit permettre de mieux contrôler le développement des logiciels de vie scolaire des EPLE. Il appartient au MENJS de rapidement mettre en œuvre les solutions opérationnelles pour mesurer enfin correctement les absences des enseignants dans le second degré, afin de disposer d'un véritable outil de gestion de ces dernières.

C - L'insuffisance de la politique nationale de prévention des absences pour raisons de santé

Les principes généraux de la prévention définis dans le code du travail s'appliquent au ministère de l'éducation nationale, qui doit mettre en place une organisation et des actions de prévention des risques professionnels. Aux termes de l'article L. 4121-2 du code du travail, l'employeur met en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Divers textes réglementaires complètent ces dispositions[79].

[77] Application informatique « système d'information pour les élèves en collèges et lycée et pour les établissements ».
[78] Et, dans ce cas, de pouvoir gérer l'EDT opérationnel directement dans Siècle.
[79] Décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique ; décret n°2001-1016 du 5 novembre 2001 ; circulaire du 10 avril 2015 relative à la diffusion du guide juridique d'application des dispositions du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique ; accord sur la santé et la sécurité au travail signé le 20 novembre 2009.

La circulaire du 31 mars 2017 relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique rappelle aux employeurs publics la nécessité de renforcer la prévention des absences pour raison de santé, vu les impératifs de continuité et d'efficacité auxquels le service public est assujetti. À ce titre, il leur appartient d'agir sur l'organisation et les conditions de travail et d'intégrer cette question dans le cadre de la politique d'amélioration des conditions de travail.

La circulaire du 28 mai 2017 relative au plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique rappelle que cette politique doit faire l'objet d'un pilotage au plus haut niveau de décision.

Dans les services déconcentrés, les textes désignent les chefs de service (recteurs, directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ou chefs d'établissement) pour veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents et prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des personnels. Ces responsables sont habilités à agir par des actions de prévention des risques professionnels et de la pénibilité au travail, ainsi qu'à engager des actions d'information et de formation, et mettre en place une organisation et des moyens adaptés. La lecture des guides élaborés dans les académies révèle une grande disparité entre rectorats, assortie d'une constante : les actions d'information voire de formation prennent le pas sur les actions concrètes. Dans chaque académie, un renforcement du pilotage en matière de santé et sécurité au travail est attendu.

Depuis la loi de décentralisation du 13 août 2004 et le transfert des personnels travaillant dans les établissements scolaires vers les collectivités locales, la santé et la sécurité au travail des agents des lycées relèvent conjointement de la responsabilité du chef d'établissement et des collectivités territoriales de rattachement. Le plus souvent, l'articulation des missions de prévention entre l'Éducation nationale et les collectivités territoriales est inscrite dans des conventions de fonctionnement entre les académies et les collectivités, et parfois précisée dans des guides. Sur le terrain, cette démarche produit des effets inégaux selon le degré de coopération interinstitutionnelle.

1 - Un contrôle des arrêts maladie quasi inexistant

La circulaire du 31 mars 2017 relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique rappelle que toute absence d'un agent public

motivée par une raison de santé doit donner lieu à la production par l'agent d'un certificat médical attestant que son état de santé ne lui permet pas, temporairement, d'exercer ses fonctions. Il appartient à l'autorité hiérarchique de s'assurer que l'agent public placé en congé maladie remplit les conditions pour en bénéficier.

Pour limiter l'absentéisme dans ses services, le ministère a la possibilité de mettre en place un contrôle des arrêts maladie. Il peut faire procéder à tout moment à une contre-visite par un médecin agréé, pour s'assurer du bien-fondé de l'arrêt.

Interrogé sur l'application du décret du 3 octobre 2014 durcissant les modalités de contrôle des arrêts maladie[80], le ministère a répondu que la DGRH ne disposait de ces éléments que pour l'administration centrale et que chaque académie gérait ses propres données, lesquelles ne faisaient l'objet d'aucune consolidation au niveau central.

Selon l'enquête menée par la Cour, aucun contrôle n'a été réalisé au cours des trois dernières années.

2 - Le faible degré de mise en œuvre des règles de protection de la santé et de la sécurité au travail

a) L'insuffisance des plans de prévention et des documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP)

Depuis 2001, le Document unique d'évaluation des risques professionnels[81], réalisé et mis à jour annuellement par chaque chef d'établissement ou autorité territoriale, répertorie les risques professionnels auxquels sont exposés les agents. L'identification et le classement de ces risques doivent déboucher sur un plan annuel de prévention visant à améliorer les conditions de travail par la formation, par des travaux ou des modifications de comportement et d'usage. L'élaboration de ce DUERP, principal instrument de la politique de prévention, vise à garantir une approche exhaustive des problèmes d'hygiène et de sécurité et à détecter des situations susceptibles d'affecter la santé et la sécurité des usagers de l'école.

[80] Notamment sur le nombre d'informations faites pour non-respect du délai de 48 heures, sur le nombre éventuel de sanctions, et le nombre de contre-visites demandées et leurs suites.
[81] Introduit à l'article R. 4121-1 du code du travail par le décret n°2001-1016 du 5 novembre 2001.

Chaque école et EPLE doit être doté d'un DUERP depuis 2001. En 2018, 28 % des collèges et des lycées, 34 % des écoles et 70 % des services académiques n'en disposaient toujours pas. Plus de 20 ans après son introduction, le DUERP n'est mis en place que partiellement, ce qui traduit un défaut d'appropriation par l'institution scolaire[82]. L'enquête de la Cour a permis d'identifier diverses difficultés régulièrement évoquées dans les débats en CHSCT. Ainsi, les plans de prévention sont parfois élaborés sans consultation des médecins de prévention et/ou sans moyens dédiés et les DUERP transmis par certains établissements ne sont pas exploitables.

b) Une médecine de prévention en effectifs réduits

La fonction publique d'État souffre depuis des années[83] d'un déficit de médecins par rapport aux besoins. La situation est particulièrement préoccupante au MENJS.

Le ministère est trop peu informé : ainsi les documents qui synthétisent les activités des services de médecine de prévention pour les années scolaires 2016-2017 et 2017-2018 n'ont pas été produits en raison de la vacance du poste de médecin conseiller technique à la DGRH de 2016 à octobre 2018.

En 2018, les 30 académies comptaient 82 médecins de prévention (représentant 66,8 ETP) pour plus de 1,1 million d'agents, ce qui correspond à un ratio moyen d'un médecin pour environ 16 000 agents, alors que la norme est de un médecin pour 2 500 agents[84]. Dans ces conditions, les académies ne sont pas en mesure de respecter leurs obligations en matière de visites médicales et d'action sur le milieu professionnel : ni la visite quinquennale obligatoire pour les enseignants ni les visites régulières dans les établissements scolaires[85]ne sont assurées, même si certains territoires sont mieux lotis que d'autres.

---

[82] Pour faciliter l'établissement du DUERP, une application destinée à le rédiger va être expérimentée à partir du mois de mars 2022, avant sa généralisation au mois de septembre. L'outil *DUERPAP*, utilisé par les ministères financiers, a ainsi été adapté aux besoins du MENJS.

[83] Cf. Rapport IGAS-IGA-IGAENR, *La médecine de prévention dans les trois fonctions publiques*, septembre 2014.

[84] Ratio figurant dans le décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique de 1982.

[85] CHSCT ministériel repris par le journal *Le Monde*, le 4 novembre 2019, « Face au malaise des enseignants, les médecins du travail se font rares ».

La situation est moins tendue pour les autres personnels chargés de la prévention[86] qui exercent le plus souvent cette mission en complément d'autres, comme c'est le cas dans l'ensemble de la fonction publique. De leur côté, les services d'action sociale, aux effectifs relativement stables, orientent leurs interventions vers l'accompagnement.

3 - Les absences pour raison de santé des enseignants du point de vue épidémiologique

a) Les études portant sur les liens entre absences et conditions de travail

Faute d'une surveillance médicale régulière des agents du MENJS, pourtant inscrite dans les textes règlementaires[87], la médecine dite « de prévention » comme le suivi des arrêts de travail ne permettent pas au ministère d'évaluer correctement les problèmes de santé de ses agents. Les informations qui remontent des services de prévention étant lacunaires, le ministère ne dispose pas de données globales et connaît mal l'état de santé des personnels placés sous son autorité. Pourtant, le développement du rôle des infirmiers de santé au travail au sein d'équipes pluridisciplinaires pourrait permettre de mieux documenter la connaissance de la santé au travail.

Certaines règles/pratiques limitent la capacité du ministère à recenser les pathologies qui affectent plus particulièrement ses agents : caractère incomplet des arrêts de travail qui lui sont transmis[88], reprise du service sans obligation d'un avis médical pour les arrêts maladie de moins de six mois.

---

[86] En 2018 : 31 inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) à plein temps ; 35 conseillers de prévention académiques ; 119 conseillers de prévention départementaux dont 29 % à temps plein ; 1 286 assistants de prévention en poste dans les 1 332 circonscriptions du premier degré (97 % des écoles couvertes) ; 6 819 assistants de prévention sont en poste dans les 8 058 collèges et lycées (85 %) ; 292 assistants de prévention sont en poste dans les 893 services administratifs (33 %).

[87] Le décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique établit un rythme quinquennal pour tous les agents de la FPE (contre deux ans pour la fonction publique territoriale), qui peut être porté à un rythme annuel en raison d'exposition à des risques professionnels spécifiques ou d'un état de santé qui le justifie.

[88] Dans le formulaire d'arrêt de travail rempli par le médecin traitant, le fonctionnaire conserve le volet n° 1, qui contient les données médicales, à disposition du médecin agréé pour un éventuel contrôle demandé par l'administration. Il transmet les volets n° 2 et n° 3 à son employeur. Dans le secteur privé, le salarié transmet le volet n° 1 ainsi que le volet n° 2 au médecin conseil de la sécurité sociale qui a ainsi accès aux données médicales. Le médecin de la sécurité sociale a alors les moyens de porter à la connaissance de l'employeur les données quantitatives par type de pathologies de ses employés.

Ce manque de données est quelquefois suppléé par des études de sources diverses : Mutuelle générale de l'éducation nationale(MGEN)[89], inspections générales[90], Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Institut national de recherche et de sécurité (INRS), Comité social territorial (CST) sur les conditions de travail. Différents rapports parlementaires, notamment celui sur la lutte contre l'absentéisme dans la fonction publique d'État[91], abordent également cette question. Enfin, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) conduit des études comparatives sur les conditions de travail dans les grandes familles professionnelles de la fonction publique d'État.

Dans une note datant de 2015, la DGAFP a rapproché les absences pour raisons de santé des conditions de travail[92] des trois fonctions publiques, par famille de métiers. L'étude montre que les familles de métiers où les agents s'absentent le plus souvent ne sont pas celles où les absences sont les plus longues[93].

[89] La MGEN a réalisé en 2012-2013, avec l'appui de la DEPP, une enquête intitulée « Qualité de vie des enseignants » (QVE) et développé le Projet COHERENS (COHorte des personnels d'Éducation et de Recherche sur l'ENvironnement et la Santé), projet de cohorte épidémiologique destiné à mieux connaître les pathologies des enseignants.

[90] IGA Igas IGAENR, *La médecine de prévention dans les trois fonctions publiques*, 2014.

[91] Joël Giraud, *rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018*, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Assemblée nationale, n° 1947 (2018), Annexe n° 26, Cendra Motin et Valérie Petit, « Fonction publique - crédits non répartis », 5 juin 2019.

[92] Cette étude s'appuie sur l'enquête « Conditions de travail 2013 » [Emma Davie : « Absence pour raisons de santé et lien avec les conditions de travail dans la fonction publique et le secteur privé », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, DGAFP, 2015] pilotée par la Dares.

[93] Les familles de métiers où les agents ayant au moins un arrêt maladie sont les plus nombreux à s'absenter 30 jours ou plus dans l'année sont « Services à la personne, restauration » (33 %), « Entretien, maintenance » (30 %) et « Soins » (30 %) contre 22 % en moyenne dans la fonction publique. La famille de métiers « Éducation, formation, recherche » fait figure d'exception ? avec une durée d'absence nettement plus faible : seuls 12 % de ses agents sont absents 30 jours ou plus dans l'année.

b) Les données relatives aux risques physiques

Les enseignants sont plus sujets que les autres agents publics à certaines maladies transmissibles (grippe, gastro-entérite), à des problèmes locomoteurs ou des troubles musculo squelettiques (TMS).

L'exposition aux maladies contagieuses hors crise sanitaire

Comme la Cour l'a déjà souligné, la vaccination, tout en étant peu coûteuse, est une des actions de santé publique les plus efficaces[94]. Elle permet de limiter l'épidémie lorsqu'elle concerne des personnels exerçant en milieu scolaire. De nombreuses collectivités territoriales ouvrent la possibilité de se faire vacciner à ceux de leurs agents qui en font la demande (ATSEM, TOS, agents d'entretien). S'agissant de la vaccination des enseignants, si le sujet est régulièrement débattu, il continue de diviser la communauté éducative.

Interrogé avant la crise sanitaire sur l'intérêt d'une politique de vaccination, le ministère a répondu n'avoir pas mis en place de politique nationale mais renvoie à des initiatives académiques[95]. Il souligne que la pratique de la vaccination anti grippale à titre de prophylaxie générale suppose que le médecin dispose d'un temps médical en milieu de travail suffisant[96]. Or, le contexte actuel rend difficile cette pratique.

Pour la Cour, le développement de la couverture vaccinale au sein des personnels de l'Éducation nationale devrait être mieux articulé avec les campagnes de vaccination antigrippale portée par d'autres administrations déconcentrées ou les collectivités territoriales.

Les problèmes ORL : le cas particulier de la voix

Outre les problèmes d'audition dus aux nuisances sonores des locaux d'enseignement, les médecins constatent chez les enseignants de nombreux cas de « symptomatologie subjective liée au bruit » ou acouphènes, intolérance au bruit voire d'hyperacousie.

Les troubles vocaux sont également à l'origine d'un nombre significatif d'absences : 20 % des arrêts maladie des enseignants auraient

---

[94] Cour des Comptes, Rapport public annuel, *La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter*, février 2018, p. 205.
[95] Dans l'académie de Bordeaux, 70 agents volontaires ont été vaccinés pour un coût moyen par agent de 15 €. Une action analogue a été engagée par les rectorats de Lyon, Créteil et Rennes. Dans tous les cas, seuls les personnels administratifs étaient concernés.
[96] Circulaire du 26 avril 1988.

pour origine des troubles de la voix[97], la moitié d'entre eux étant susceptibles de développer ces troubles durant leur carrière[98].

Les données relatives aux facteurs psychosociaux

Autant que les conditions matérielles d'exercice de la profession, les risques psychosociaux (RPS) ont un impact sur la santé des enseignants : celle-ci est d'autant meilleure que le niveau de « pression ressentie[99]» est faible et que le niveau de reconnaissance est élevé.

Pour les enseignants, les risques psychologiques sont liés à la montée de comportements irrespectueux, d'incivilités, voire d'agressions verbales ou physiques. Les professionnels de santé témoignent tous de risques du développement de forts sentiments d'échec personnel lorsque les enseignants sont confrontés continuellement à ces situations qui remettent en cause leur statut professionnel. Divers travaux[100] soulignent l'importance de ce phénomène et confirment que les enseignants sont les cadres les plus touchés par ces risques. Ces études pointent un manque de soutien hiérarchique ainsi qu'un isolement des enseignants.

Les risques psychosociaux ont un impact croissant sur leurs absences.

Si la plupart de ces constats font l'objet d'échanges nourris en CHSCT, le MENJS et les académies communiquent en revanche assez peu en interne sur le sujet, alors que l'exploitation de ces données permettrait d'améliorer le dispositif de prévention. L'installation d'un Observatoire des rémunérations et du bien-être des personnels de l'Éducation nationale le 28 juin 2021 devrait être l'occasion de se saisir du sujet de manière plus dynamique.

Un isolement professionnel et un déficit d'accompagnement des enseignants mis en lumière à l'occasion de la crise sanitaire en 2020

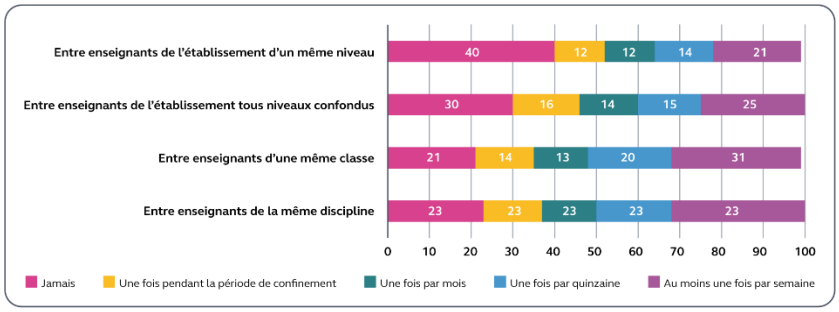
Au printemps 2020, la rapidité des mesures de confinement a conduit des enseignants, naturellement isolés dans le second degré où la culture de travail en équipe est moins développée que dans le premier degré, parfois déroutés par les nouvelles conditions de travail et privés de

[97] Selon les chiffres de la MGEN à Bordeaux.
[98] Étude « Troubles de la voix chez les enseignants français : prévalence, facteurs associés et retentissement sur le bien-être au travail et la qualité de vie de janvier 2019 » réalisée par la fondation MGEN en partenariat avec l'Éducation nationale.
[99] P. Askenay et E. Caroli, « Pratiques « innovantes », accidents du travail et charge mentale : résultats de l'enquête française « Conditions de travail 1998 » », *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, n°5-1, 2003.
[100] Sylvaine Jégo et Clément Guillo, « Les enseignants face aux risques psychosociaux : comparaison des enseignants avec certains cadres du privé et de la fonction publique en 2013 », DEPP 2016 ; *Revue Éducation et formations*, n°92, décembre 2016.

consignes claires, à agir de manière très diverse. Les parents d'élèves ont pu avoir de vives réactions lorsqu'ils constataient l'insuffisance du travail d'un enseignant.

Le risque accru d'isolement professionnel des professeurs pendant cette période n'a pas été anticipé et les mesures habituellement développées pour favoriser le travail en équipe, déjà faibles en temps ordinaire, en particulier dans le second degré, se sont révélées inadaptées. Alors que certains professeurs se trouvaient en difficulté face à l'enseignement à distance, les échanges pédagogiques ont été tributaires de la bonne volonté des équipes.

Graphique n° 2 : fréquence de participation à des temps de concertation ou à des réunions pendant le confinement selon les enseignants du second degré, en %



Source : DEPP. Continuité pédagogique. Enquête réalisée en mai 2020

Le confinement a mis en évidence, souvent par contraste, le rôle essentiel joué par les fonctions « ressources humaines » pour favoriser la mobilisation des enseignants et éviter leur isolement professionnel. Ces constats doivent conduire le ministère à engager des évolutions profondes et adapter son organisation pour mieux intégrer les effets de ce type d'événement.

CONCLUSION

Les congés pour raison de santé des enseignants sont fortement corrélés à leur sexe et leur âge. D'autres facteurs comme le grade jouent également.

Pour autant, la comparaison avec les autres fonctionnaires, voire les salariés du secteur privé, est complexe, les données collectées ne permettant pas de conclure que les enseignants seraient plus absents que les autres. Ils sont par contre davantage atteints par les maladies transmissibles et les risques psychosociaux comme l'épuisement professionnel.

Pour prévenir les absences pour raison de santé, le ministère doit appliquer une règlementation fournie qui contraint notamment toute école et tout EPLE à se doter d'un document de base, le DUERP, qui constitue un outil essentiel de la politique de prévention. Cette obligation est encore trop peu respectée.

Le manque de données consolidées et de moyens pour mettre en œuvre une politique de prévention affaiblissent le dispositif. L'insuffisance de médecins de prévention est particulièrement criante. Il en est de même de la politique de retour au travail qui repose davantage sur des mesures pratiquées en académies qu'elle ne s'inscrit dans un schéma national plus structuré.

La mesure des absences des enseignants est compliquée par l'organisation particulière de leur temps de travail, en particulier dans le second degré. Toutes ces absences ne se traduisent pas nécessairement par des heures de cours perdues pour les élèves et, à l'inverse, un enseignant qui ne se trouve pas devant sa classe n'est pas nécessairement absent pour le ministère, pour lequel il peut accomplir d'autres missions.

À cet égard, alors que le temps de travail des enseignants repose sur leurs obligations réglementaires de service, il demeure mal connu par les services du MENJS et les instruments que celui-ci déploie sont davantage dédiés à la gestion du remplacement et de la suppléance qu'à la mesure des absences effectives des enseignants devant élèves. La crise sanitaire a, par ailleurs, mis en évidence les limites d'un contrôle de l'activité des enseignants sans définition préalable de leurs modalités de service.

Si les mesures réalisées dans le premier degré sont assez robustes, les outils mobilisables dans le secondaire présentent, en revanche, des limites, ce qui renforce la nécessité pour le ministère de disposer de données objectives et de doter ses services d'outils performants de traitement desdites absences.

Enfin, seule une estimation du coût des absences a pu être réalisée. Malgré les limites liées aux données disponibles, les absences auraient eu un coût, sur l'année scolaire 2017-2018, de l'ordre de 4 Md€, dont un tiers provoqué par le fonctionnement du système scolaire.

Chapitre II

Des évolutions indispensables

pour assurer la continuité pédagogique

Si près d'un tiers du temps d'enseignement non assuré dans le second degré est perdu en raison du non remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles, les deux autres tiers, dus à la fermeture des établissements pour cause d'examens et à la participation à des jurys et aux activités institutionnelles et pédagogiques (formation continue, voyages et sorties scolaires), sont prévisibles. Contrairement à d'autres motifs (garde d'enfants malades, par exemple), ces absences sont annoncées et une solution de remplacement peut être anticipée. Or, le taux de couverture de ces absences de courte durée reste, sauf exception, notoirement inférieur à un tiers du temps d'enseignement.

Plusieurs types d'actions peuvent être engagées pour favoriser le développement d'une véritable continuité pédagogique.

Confortés par la visite d'établissements scolaires et la rencontre de nombreux acteurs (personnels de direction, enseignants, parents d'élèves) dans quatre académies[101], les développements qui suivent se fondent sur l'examen de situations concrètes et s'efforcent de valoriser de bonnes pratiques ou d'identifier des marges de progrès. L'enquête de terrain a montré que c'est d'abord au niveau des établissements que se trouvent les conditions d'une amélioration de la situation, et qu'elle peut être facilitée

[101] Académies d'Amiens, de Bordeaux, de Créteil et de Strasbourg.

par un assouplissement des rigidités de gestion, dénoncées de longue date par la Cour[102].

La Cour a identifié trois pistes de progrès : faire évoluer les modes de fonctionnement en réduisant les absences provenant du fonctionnement même de l'Éducation nationale pour créer les conditions effectives de mise en œuvre d'une réelle continuité pédagogique ; adopter et mettre en œuvre des mesures plus structurelles favorisant une optimisation plus prononcée du temps scolaire ; doter le ministère d'instruments de pilotage robustes lui permettant de disposer de systèmes d'information fiables nécessaires au déploiement de réelles politiques de prévention et d'évaluation.

I - Des contraintes statutaires à dépasser dans le second degré

A - Faire évoluer les obligations de service des enseignants

La définition des obligations de service sur une base hebdomadaire a longtemps été fixée par des décrets de 1950 et 1992, qui se limitaient aux seules missions d'enseignement. Le décret du 20 août 2014 a constitué une avancée en clarifiant le contenu de ces ORS. En particulier, son article 2[103] élargit la définition des obligations de service. Néanmoins, seuls les cours devant élèves continuent à faire l'objet d'une définition chiffrée.

[102] Cour des comptes, rapports publics thématiques, *Gérer les enseignants autrement*, mai 2013 et *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, octobre 2017.

[103] Les ORS incluent, outre les enseignements *stricto sensu*, « Les missions liées au service d'enseignement qui comprennent les travaux de préparation et les recherches personnelles nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, l'aide et le suivi du travail personnel des élèves, leur évaluation, le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation, les relations avec les parents d'élèves, le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire ».

1 - Introduire davantage de souplesse dans les emplois du temps

Régulièrement, la Cour s'est prononcée en faveur d'une annualisation des obligations réglementaires de service (ORS) dans le second degré. Dans son rapport public thématique sur le coût du lycée[104], la Cour constatait que « *l'absence d'annualisation partielle du temps de service […] réduit les possibilités de redistribution du temps d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire, et renchérit notamment le coût des heures de remplacement* ».

La définition d'un temps de travail sur une base hebdomadaire ne permet pas de prendre en compte les variations d'intensité qui peuvent être constatées au cours de l'année scolaire.

Le maintien d'un mode d'organisation du temps de travail basé sur une logique hebdomadaire limite la possibilité d'introduire des modalités de remplacement souples pour les absences de courte durée, souvent pratiquées dans les établissements de l'enseignement privé sous contrat et plus rarement dans le secondaire public[105]. Une part significative des absences de courte durée donne lieu à un remplacement assuré par un enseignant de la classe, assorti parfois d'un échange d'heures entre collègues, voire à l'organisation du travail des élèves sous forme, par exemple, d'un devoir sur table (surveillé par la vie scolaire). Ces palliatifs peuvent être anticipés lorsque l'absence est connue à l'avance.

L'enquête a également montré qu'une série de facteurs limite la portée des protocoles de remplacement. Il en est ainsi des temps partiels ou des emplois du temps, regroupés sur un nombre limité de jours, qui réduisent d'autant le vivier d'enseignants susceptibles d'être mobilisés. De même, il a pu être observé qu'au-delà d'un certain seuil (4 à 5 heures hebdomadaires), le nombre d'heures supplémentaires inscrit au service des professeurs peut se révéler un obstacle lorsqu'il s'agit de solliciter les enseignants concernés pour procéder à un remplacement de courte durée.

Plusieurs évolutions récentes vont dans le sens d'un assouplissement.

---

[104] Cf. Cour des comptes, *Le coût du lycée*, rapport public thématique, septembre 2015.
[105] L'ensemble des établissements privés sous contrat, ainsi qu'une partie des établissements publics visités au cours de l'enquête, mettent néanmoins en œuvre des dispositifs leur permettant d'atteindre un niveau élevé de remplacement de courte durée (proche de 50 %).

D'une part, la nouvelle organisation du lycée et la réforme du baccalauréat constituent une opportunité pour réviser le rythme de travail hebdomadaire des enseignants.

D'autre part, l'article 38 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance ouvre des perspectives en prévoyant la possibilité, avec l'accord des professeurs, de réaliser des expérimentations modifiant la répartition des heures d'enseignement sur l'année scolaire. Il précise que « *dans le cadre de ces expérimentations, et sous réserve de l'accord des enseignants concernés, la périodicité des obligations de service peut être modifiée* ».

S'il est prématuré, en l'absence d'un recul suffisant, d'établir un premier bilan de ces évolutions récentes, la Cour appelle plus largement de ses vœux la redéfinition du cadre des obligations de service des enseignants.

2 - Élargir les missions liées au service d'enseignement inscrites dans les obligations règlementaires de service

a) Introduire la formation continue

Si plusieurs missions liées directement au service d'enseignement, effectuées hors la classe, sont aujourd'hui reconnues, la situation de la formation continue n'a pas été précisée et elle demeure souvent organisée sur le temps scolaire. Bien qu'elle soit obligatoire depuis 2019[106], aucun décompte des obligations de formation continue annuelle n'a été défini depuis pour les enseignants du second degré.

Dans le bilan qu'elle tirait, en septembre 2016, de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré, l'IGAENR estimait que « *le temps consacré à la formation s'inscrit dans le cadre de la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail et relève donc des missions liées à la mission d'enseignement* ».

Dans le premier degré, le statut des professeurs des écoles comporte, depuis 2008[107], 18 heures annuelles qui doivent être consacrées à la

[106] Article 50 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.
[107] Décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008, modifié par le décret n°2017-444 du 29 mars 2017.

formation continue, au-delà des 24 heures hebdomadaires de service d'enseignement. La Cour a explicitement pris position en faveur d'une intégration de la formation continue, en dehors des heures réservées aux enseignements, au sein des obligations réglementaires de service des professeurs du second degré[108], qu'il serait souhaitable d'annualiser.

Quelques initiatives ont été prises dans ce sens, comme la circulaire n° 2017-050 du 15 mars 2017[109]. Un précédent en 2015 avait déjà permis d'organiser des formations, rémunérées et ouvertes aux volontaires, pendant les vacances d'automne. Si le principe de cette indemnisation est reconnu depuis 2005[110], le décret du 6 septembre 2019 prévoit la création d'une allocation de 120 € brut par jour pour les enseignants qui suivront une formation sur le temps des vacances scolaires, à l'initiative de l'administration, ce qui en limite par avance l'impact budgétaire[111].

La création de cette allocation pourrait suggérer qu'il s'agit d'un travail s'ajoutant aux ORS, alors que les enseignants du premier degré disposent de 18 heures de formation dans leurs obligations de service sans en bénéficier. Selon le ministère, ce versement est justifié par le fait que l'action de formation concernée intervient pendant les périodes de vacance de classe.

Il est trop tôt pour apprécier l'impact de cette innovation. Sollicités en cours d'enquête, un grand nombre d'enseignants se sont montrés défavorables à des formations majoritairement hors du temps d'enseignement. Certains d'entre eux n'y seraient pas opposés à la condition que la formation réponde à leur besoin, ne soit pas imposée par la hiérarchie et ne s'inscrive pas dans des calendriers de stage dissuasifs.

Indépendamment de l'évolution de la règlementation, certains EPLE ont aménagé les emplois du temps pour faciliter la formation des enseignants sans pénaliser celle des élèves. C'est le cas de la mise en place d'une journée ou demi-journée dédiée dans les emplois du temps et

---

[108] Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire, op. cit.*

[109] Le texte précise que « la formation hors temps de service d'enseignement pourra être organisée sur les petites vacances scolaires sur la base du volontariat » et donner lieu à une indemnisation versée sous condition.

[110] Article 48 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

[111] Si l'ensemble des enseignants sollicitaient une semaine de formation dans ce cadre, la dépense supportée par le ministère de l'éducation nationale avoisinerait 500 M€. Au cours de l'année scolaire 2020-2021, près de 10 900 journées de formation ont été effectuées durant les vacances scolaires (6 200 par des professeurs du premier degré et 4 700 par des professeurs du second degré). Le dispositif a bénéficié à plus de 1 770 professeurs : 1 110 du premier degré et 660 professeurs du second degré.

réservée aux stages pour certains professeurs. De même, certains lycées professionnels encouragent leurs enseignants à suivre des sessions de formations lorsqu'une grande partie de leurs élèves sont en période de formation en milieu professionnel (PFMP), ce qui est intéressant sous réserve que cette possibilité ne remette pas en cause la priorité de suivi des élèves en stage par leurs professeurs.

Ces initiatives pourraient se généraliser pour faire en sorte que les emplois du temps des enseignants soient mieux articulés avec le plan de formation de leur établissement, au besoin en ciblant dans l'emploi du temps des enseignants certains créneaux horaires mobilisables en tant que de besoin. Ainsi des formations entre pairs se développent, par ce biais, dans les académies *via* notamment des échanges de pratiques, favorisant le sentiment d'une appartenance commune au métier.

Enfin, le renforcement des possibilités de formation en ligne est de nature à permettre aux enseignants de se former sans préjudice direct pour les élèves. La mise en place d'une plateforme pour la formation en ligne des enseignants (M@gistère), comme le développement de formations hybrides articulant dans le temps différentes modalités de travail, en présence ou à distance, offre une opportunité de diversification de l'offre de formation conciliable avec une diminution des heures d'enseignement non assurées. Pendant l'année scolaire 2018-2019, 44,3 % des enseignants du premier degré de l'enseignement public, au niveau national, ont suivi une formation M@gistère (26,2 % dans le second degré). La crise sanitaire a permis d'accélérer ce processus. Le ministère devrait saisir cette occasion pour apporter une réponse mieux adaptée aux besoins des enseignants et conforter les mutations engagées en matière de formation continue.

b) Étendre le champ des ORS à de nouvelles missions

Le temps consacré par les professeurs du second degré au suivi, à l'évaluation et l'aide à l'orientation des élèves, au travail en équipe pédagogique ou pluri-professionnelle, aux relations avec les parents d'élèves, n'est actuellement pas quantifié, bien que ces travaux fassent depuis 2014 explicitement partie de leurs missions. En conséquence, le travail des professeurs en dehors des heures de cours repose aujourd'hui, dans le second degré, sur la seule bonne volonté de certains enseignants,

alors que dans le premier degré il s'intègre dans le cadre des 108 heures dues par chaque enseignant, en dehors des heures devant élèves[112].

L'élargissement du décompte des missions des enseignants du second degré dans leurs obligations de service donnerait également ses lettres de noblesse au travail collaboratif et permettrait de le généraliser.

La reconnaissance de ce temps de travail pour les enseignants du second degré éviterait de recourir à des réunions pédagogiques sur le temps scolaire, qui diminuent le temps d'enseignement pour les élèves. L'isolement professionnel des professeurs, particulièrement constaté au cours de la crise sanitaire, serait réduit si le travail collectif devenait la norme.

De telles évolutions permettraient également aux usagers de l'école de mieux comprendre la complexité du métier d'enseignant et rapprocheraient parents et professeurs, confortant les liens école-familles développés à la faveur de la crise sanitaire.

La Cour avait recommandé en 2017[113] d'annualiser les obligations de service des enseignants du second degré, en prévoyant notamment un contingent d'heures effectuées au sein de l'établissement au titre des missions liées à l'enseignement, en réservant dans un premier temps ce cadre aux nouveaux enseignants devant être titularisés. Cette recommandation reste d'actualité.

Enfin, pour améliorer le remplacement des absences de courte durée, par exemple à l'occasion des voyages et des sorties scolaires, le remplacement de courte durée devrait être intégré aux obligations réglementaires de service des enseignants selon un volume horaire plafonné compatible avec leurs autres missions.

Les négociations en cours sur la rémunération des enseignants du second degré pourraient être l'occasion d'aborder ces sujets et de faire évoluer le cadre existant. Le MENJS a indiqué que les modalités d'aménagement des missions et des horaires des enseignants faisaient partie du champ de la concertation sociale ouverte en janvier 2020 avec les organisations syndicales du ministère.

---

[112] Décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008, modifié par le décret n°2017-444 du 29 mars 2017. Depuis 2020, l'organisation de ces heures incombe au directeur d'école en prenant en compte, notamment, des temps de travail en équipe pédagogique, l'élaboration d'actions visant à améliorer la continuité pédagogique, des temps de formation, la participation aux instances de l'école.

[113] Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, *op. cit.*

B - Étendre la possibilité de bivalence ou la polyvalence pour les enseignants

Si la polyvalence est une réalité pour les enseignants du primaire et certains professeurs du lycée professionnel, elle est une exception pour ceux du secondaire, dont la tradition est de n'enseigner qu'une seule discipline. Pourtant, plus du tiers des sections du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) ont un caractère bivalent[114], sans compter 2 062 PEGC[115].

La Cour[116] s'est prononcée en faveur de l'introduction dans la formation initiale de bivalence ou de polyvalence disciplinaire pour les enseignants du second degré intervenant au collège.

L'obtention d'une mention complémentaire pour enseigner dans une seconde discipline introduirait de la souplesse dans les emplois du temps et augmenterait le vivier de remplaçants en cas d'absence d'un enseignant. Certains enseignants de disciplines rares pourraient ainsi demeurer dans un seul établissement au lieu d'être dispersés sur trois ou quatre. Le maintien de l'offre de langues, telles que l'italien et l'espagnol voire le latin dans les petits collèges, notamment en milieu rural, s'en trouverait facilité. Ce dispositif profiterait particulièrement aux collèges situés dans les zones rurales ou de montagne.

La bivalence présente aussi des avantages pour les élèves en limitant le nombre de professeurs, notamment pour les plus jeunes en 6ème, dernière classe du cycle 3.

Un dispositif de mentions complémentaires dans le second degré a été créé en 2006, en lettres, langues et mathématiques. Inactif depuis la rentrée 2007, le dispositif des mentions complémentaires aux concours reposait sur le volontariat et consistait en la possibilité de passer une épreuve dans une autre discipline d'un autre concours que celui dans lequel

[114] L'histoire et la géographie, les sciences économiques et sociales, les sciences de la vie et de la terre, la physique et la chimie, la physique et l'électricité appliquée.

[115] Les corps des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) ont été créés en 1969. Ils ont été initialement constitués par intégration directe de professeurs de collège d'enseignement général, puis recrutés par le certificat d'aptitude au professorat d'enseignement général de collège (CAPEGC). Les corps des PEGC ont été mis en extinction par le décret nº 2003-1262 du 23 décembre 2003.

[116] Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire, op.cit.*

le candidat s'était inscrit, lui permettant à terme et sous conditions, de dispenser un enseignement dans la discipline concernée.

Dans la mesure où la désaffection pour les métiers de l'enseignement perdure[117], cet élargissement pourrait ramener vers l'enseignement des candidats souvent effrayés par les modalités d'affectation des lauréats des concours. Un professeur volontaire, certifié ou agrégé, pourrait ainsi enseigner deux disciplines connexes et y être incité par un assouplissement des règles de mutation et d'évolution de carrière, comme c'est le cas pour ceux qui enseignent en éducation prioritaire.

En ce sens, le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 qui prévoit une disposition permettant de confier à un enseignant qui ne peut assurer la totalité de son service dans sa spécialité, à titre de complément et avec son accord, un enseignement dans une autre discipline conforme à ses compétences, constitue une avancée, mais connaît une application beaucoup trop timide.

II - Renforcer les prérogatives de l'encadrement de proximité

A - Donner aux chefs d'établissement de réels moyens de limiter les absences de courte durée

Afin de dépasser les rigidités actuelles du cadre d'application des protocoles de remplacement, la Cour invite une nouvelle fois le ministère à doter les chefs d'établissement de réelles prérogatives pour faire face aux besoins de remplacement de courte durée.

En effet, le simple rappel, en mars 2017, des dispositions des protocoles et les quelques aménagements qui l'ont accompagné n'ont pas suffi à améliorer la situation. Aucune véritable évolution n'est intervenue pour faciliter leur application. En particulier, la possibilité reconnue au chef d'établissement de désigner un remplaçant parmi les enseignants disponibles de l'établissement n'est pas mise en œuvre.

Alors que dans sa réponse au référé de la Cour du 24 février 2017, la Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche envisageait « *d'inscrire dans [la] lettre de mission [des chefs*

[117] En 2021, le Capes externe ne compte que 30 494 candidats inscrits contre 30 797 en 2020 et 33 490 en 2019, soit un recul de près de 9 % en deux ans.

d'établissement], en termes d'objectif à atteindre, la mise en place effective des protocoles pour le RCD en y adossant des indicateurs pour mesurer l'efficacité des dispositifs retenus au regard des besoins (ratio nombre d'heures de cours remplacées/nombre d'heures de cours non assurées par suite d'absence de courte durée) », cette intention ne s'est pas concrétisée.

Le 26 mai 2021, tirant les conclusions du Grenelle de l'éducation, le ministre prenait l'engagement[118] d'une prise en charge pédagogique en cas d'absence de courte durée d'un professeur, qu'elle soit prévisible ou impromptue. En pratique, tout élève dont le professeur serait absent devrait en bénéficier avec pour finalités, prioritairement, la poursuite des apprentissages, la révision des apprentissages, le développement d'autres compétences considérées comme indispensables et susceptibles, en temps ordinaire, d'intervenir sur le temps de formation habituel.

La mise en place de plans d'accueil pédagogique dans le second degré à la rentrée 2021

Il s'agit de mettre à la disposition des établissements un panel d'outils permettant d'assurer cet accueil avec, par exemple :

- l'optimisation des organisations actuelles de remplacement en s'appuyant sur les espaces numériques de travail (ENT) ;

- le recours à des dispositifs de type « cours en ligne » ou au travail en autonomie anticipé et encadré sous la surveillance d'un assistant d'éducation (AED) ;

- pour les chefs d'établissement, la possibilité de recourir à des heures supplémentaires ponctuelles pour les assistants d'éducation.

Tout en considérant que ce dispositif peut apporter une amélioration, la Cour sera attentive à sa mise en œuvre, tant elle suppose, pour être effective, de donner de réelles marges de manœuvre aux chefs d'établissement en matière de gestion des absences de courte durée (consignes claires, mises à disposition de postes d'AED et installation de matériels et d'applications informatiques).

De surcroît, sans évolution des ORS des enseignants pour y intégrer un volume horaire de remplacement de courte durée, la portée de ces mesures risque de se trouver limitée.

[118] Conférence du Grenelle de l'éducation, 26 mai 2021 : « Aujourd'hui, je veux tirer les conclusions de ce grand chantier et prendre 12 engagements pour transformer les relations humaines de notre ministère ».

L'objectif d'amélioration du taux de remplacement des absences de courte durée invite davantage à ajuster les dispositions réglementaires actuelles en autorisant les chefs d'établissements à puiser au sein d'un contingent annuel d'heures de remplacement, inscrites dans les obligations de service des enseignants[119]. Un tel ajustement contribuerait à rendre l'application de ces protocoles de remplacement effective – les résultats atteints seraient consignés dans le bilan annuel d'activité porté à la connaissance des usagers du service public scolaire – et irait dans le sens d'un renforcement des prérogatives des chefs d'établissement.

B - Définir des modalités de suivi du travail des enseignants

Pour les chefs d'établissement, la conduite de la politique éducative de leur établissement se traduit, entre autres, par leur implication dans l'animation des équipes, la recherche des conditions d'un climat scolaire propice aux apprentissages et le développement d'une culture d'établissement favorable à une intégration forte des dimensions éducatives dans les activités d'enseignement.

1 - Accentuer la collaboration des équipes d'enseignants dans le second degré

Le manque de travail en équipe et l'isolement de certains enseignants du second degré est de plus en souvent identifié comme un frein aux performances scolaires des élèves[120] et peut même entraver la continuité pédagogique en temps de crise, comme l'a montré la crise sanitaire.

Pourtant, le travail collectif figure en bonne place dans le Référentiel des métiers du professorat et de l'éducation de 2013. De même, la mise en place d'évaluations nationales (CP, CE1, 6ème et 2nde) implique un travail conjoint des professeurs sur le parcours de l'élève.

À l'heure actuelle, les missions de coordination du travail des enseignants, confiées aux professeurs principaux et aux coordonnateurs de

[119] Les modalités d'exécution pourraient être laissées à l'appréciation des enseignants.
[120] Selon le dernier rapport PISA de l'OCDE [résultats du PISA 2015 (volume II) Éditions OCDE, 2017], la collaboration entre enseignants au sein d'un établissement scolaire est la seule dimension (hors enseignement) qui a une corrélation directe et positive avec les performances des élèves.

discipline ou de niveau, sont peu valorisées, alors que l'enquête de la Cour a montré leur importance, en particulier lors du confinement.

Dans cette perspective, le ministère pourrait s'engager sur la voie d'une revalorisation des fonctions de coopération. Ainsi, les indemnités allouées aux professeurs principaux pourraient être reconsidérées, dès lors qu'ils assurent une mission supplémentaire de coordination du travail de l'équipe de chaque classe. De même, le versement d'indemnité pour missions particulières (IMP)[121] pourrait être élargi à tous les coordonnateurs de disciplines ou de groupes de disciplines au-delà d'un certain nombre d'enseignants. Cette dernière mesure impliquerait que des entretiens individuels réguliers puissent être organisés entre les chefs d'établissements et les enseignants et que cette dimension soit un point fort de l'évaluation.

2 - Mieux apprécier le travail des enseignants

Les différences entre certains enseignants extrêmement mobilisés et ne comptant pas leurs heures de travail et d'autres qui n'ont pas su maintenir le lien avec leurs élèves, faute de compétences numériques ou parce qu'ils se sont repliés sur eux-mêmes, sont apparues crûment pendant la crise sanitaire. Pour autant, les rémunérations des uns et des autres ont été maintenues à l'identique et aucun dispositif n'est venu valoriser la qualité du service rendu par les enseignants les plus performants ou sanctionner le manque d'investissement de certains.

Plus généralement, en dehors des situations particulières de crise, l'intensité du travail fourni par les enseignants devrait pouvoir être appréciée de leur supérieur hiérarchique et valorisée, afin d'éviter le découragement des enseignants les plus investis. À l'inverse, l'insuffisance du travail de certains enseignants devrait être pointée et sanctionnée en cas de service non fait.

Pour s'orienter dans cette voie, l'actuel dispositif d'évaluation des enseignants, aujourd'hui limité aux trois rendez-vous de carrière définis

[121] Les décrets n° 2014-940 et n° 2014-941 du 20 août 2014 ouvrent la possibilité aux enseignants qui exercent dans un établissement public d'enseignement du second degré, d'accomplir, avec leur accord et pour répondre à des besoins spécifiques, des missions particulières au sein de leur établissement. Actuellement, seuls les coordonnateurs de certaines disciplines perçoivent obligatoirement une IMP pour cette mission.

lors de la mise en œuvre du parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) en 2017[122], pourrait évoluer.

La réflexion pourrait porter à la fois sur l'augmentation de la fréquence des évaluations (les autres fonctionnaires ont un entretien annuel) et sur le rôle des cadres de terrain (IEN dans le premier degré[123], chef d'établissement dans le second degré), qui pourraient davantage utiliser les IMP comme outils de valorisation des enseignants investis.

3 - Promouvoir des plans de continuité administrative

Fort de l'expérience récente, le ministère devrait s'employer à prévenir la forte inégalité de présence des enseignants auprès de leurs élèves, observée en 2020.

En cas de nouvelle crise sanitaire, l'activité en présentiel ou à distance de tous les personnels de l'Éducation nationale et des collectivités territoriales[124] doit être mieux anticipée et ces dispositions doivent être connues de tous. Dans les établissements, les modalités du travail à distance des enseignants, de leurs contacts avec les familles, de leur accompagnement et de leur suivi par les personnels de direction doivent être précisées.

Mieux assurer la continuité pédagogique en période de crise commande de promouvoir des plans de continuité administrative multiniveaux à partir d'un cadrage national, qui assurerait un minimum d'harmonisation des conditions d'accompagnement des enseignants et de suivi de leur activité.

[122] Décret n° 2017-786 du 5 mai 2017 modifiant divers décrets portant statut particulier des personnels enseignants et d'éducation du ministère chargé de l'éducation nationale.
[123] Ce pourrait être le directeur d'école si un aménagement de son statut et une redéfinition de ses missions le permettaient.
[124] Les personnels ouvriers et de service des écoles et des établissements du second degré sont employés par les collectivités territoriales.

III - Un pilotage national à consolider

A - Adopter une fonction de stratège et de régulateur en matière de prévention des absences pour raison de santé

Dès à présent, il convient de consolider les données académiques relatives aux pathologies et aux arrêts médicaux des enseignants afin d'orienter les actions de prévention.

Pour compenser le manque de médecins de prévention, le ministère de l'éducation nationale pourrait avoir recours, de manière plus systématique et selon le contexte local, aux possibilités de mutualisation offertes sur le territoire, encore largement sous-exploitées (convention interministérielle, centres de gestion, SSTI), voire adhérer éventuellement à un service de médecine du travail régi par le code du travail.

Le 18 septembre 2019, le rapport remis au Premier ministre par la mission relative à la santé au travail dans la fonction publique[125] dressait un bilan de l'organisation et du fonctionnement de la santé au travail au sein de la fonction publique et identifiait les axes d'amélioration en soulignant, notamment, l'évolution du rôle du médecin de prévention. Ce rapport a contribué à la préparation d'un plan santé au travail dans la fonction publique (2021-2026) présenté par la DGAFP aux représentants du personnel et des employeurs le 20 juillet 2021.

Garantir une médecine de prévention effective demeure une préoccupation majeure. En conséquence, la Cour se montrera attentive aux futures évolutions de la médecine de prévention au sein de l'Éducation nationale et portera un intérêt particulier à une possible évolution de la répartition des tâches entre les principaux acteurs de cette discipline (médecins de prévention et autres personnels), ainsi qu'aux modalités d'une coopération plus forte entre les différents employeurs publics d'un même territoire en matière de médecine du travail.

Face au constat d'une organisation insuffisamment performante de la médecine de prévention du MENJS, des mesures devraient néanmoins être mises en œuvre sans attendre.

[125] Mission composée par Mme Charlotte Lecocq, députée du Nord, Mme Pascale Coton, vice-présidente du Conseil économique, social et environnemental et vice-présidente de la CFTC et M. Jean-François Verdier, inspecteur général des finances et ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique.

B - Se doter de systèmes d'information fiables et instaurer une évaluation régulière des absences

Mieux gérer et prévenir les absences des enseignants implique de mieux les connaître. Pour cela, des indicateurs fiables doivent pouvoir être directement importés depuis les systèmes d'information, pour permettre une meilleure connaissance géographique et dans le temps des différentes situations.

Dans le second degré, une adaptation est nécessaire pour apprécier réellement l'ampleur des absences de courte durée.

Il reviendra au ministère d'établir, avec Index Éducation et les acteurs publics qui en ont pris le contrôle, les conditions de collecte des données de vie scolaire, susceptibles, entre autres usages, de faciliter le déploiement d'un véritable outil de gestion des absences des enseignants dans le second degré.

Des adaptations des systèmes d'information sont également nécessaires, pour améliorer la connaissance des absences et de leurs motifs, en temps ordinaire ou en cas de nouvelle crise sanitaire[126].

La qualité de l'information sur les absences, sur leurs causes, sur les modalités d'enseignement (en présence ou à distance en cas de crise sanitaire) sont indispensables pour piloter les équipes et servir une rémunération juste. Elle garantit non seulement le bon fonctionnement du système, mais elle permet également à la hiérarchie de prendre des décisions adéquates pour préparer la reprise, lancer des programmes de formation, par exemple.

Afin de répondre à la nécessité de collecter au jour le jour les informations sur la présence effective des enseignants et sur les modalités de réalisation de leurs cours, le ministère va initier une étude visant à ajouter, dans l'application mobile e-agent, la possibilité pour l'enseignant de se déclarer quotidiennement de manière volontaire et simplifiée, dans des périodes particulières de crise. L'application mobile e-agent doit en effet être déployée progressivement à compter de la rentrée 2021 auprès de l'ensemble des agents et paraît un vecteur plus naturel de saisie simplifiée d'informations, à l'initiative de l'agent.

Il conviendra ensuite de suivre l'évolution des absences des enseignants afin d'évaluer l'impact des différents leviers développés.

[126] Notamment, recenser de manière fiable les ASA accordées pour garde d'enfant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les absences de courte durée constituent les absences les moins remplacées. L'enquête conduite par la Cour tend à montrer que c'est au niveau des établissements qu'existent les conditions d'une amélioration de la situation, sous réserve d'un renouvellement des modalités de fonctionnement de l'Éducation nationale.

Dans cette perspective, les absences institutionnelles doivent être mieux suivies et profondément circonscrites. Elles doivent s'inscrire dans un travail de planification académique, lequel devra intégrer un calendrier des stages de formation continue en dehors du temps d'enseignement, au besoin pendant les vacances scolaires. De même, des ajustements devront être apportés au décret visant à améliorer le dispositif de remplacement afin de créer les conditions d'une application effective des protocoles de remplacement.

À moyen terme, il conviendrait d'alléger les barrières liées aux rigidités de gestion des enseignants (obligations de service trop strictement hebdomadaires, monovalence, rôle trop limité du chef d'établissement) et d'introduire une plus grande souplesse, faisant appel aux bonnes pratiques développées au sein de certains établissements.

La préparation d'un plan santé au travail dans la fonction publique, qui doit être l'occasion d'apporter une réponse à la hauteur des besoins de l'ensemble des agents de l'Éducation nationale, ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre sans délai de certaines mesures de prévention.

En conséquence, la Cour recommande de :

1. *Annualiser les heures de service des enseignants du second degré, afin, d'une part, de réduire les absences institutionnelles, notamment celles liées aux formations et au travail pédagogique, et, d'autre part, d'améliorer le remplacement des absences de courte durée des enseignants.(MENJS).*
2. *Veiller à l'élaboration dans chaque structure du service public de l'Éducation d'un plan de continuité administrative de l'activité en cas de crise, en complément du plan de continuité pédagogique, à partir d'un cadre fixé au niveau national (MENJS).*
3. *Mettre en œuvre dans les meilleurs délais l'obligation de se doter d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) dans les écoles, les EPLE et les services (MENJS).*

4. *Mettre en place une politique de prévention comportant notamment des mesures incitatives à la vaccination des personnels de l'Éducation nationale (MENJS).*
5. *Récupérer les données recensées dans les logiciels d'emploi du temps pour nourrir une base nationale des absences, à créer (MENJS).*
6. *Adapter les systèmes d'information pour qu'ils permettent la saisie et le suivi de toutes les absences, quelle qu'en soit la cause, ainsi que la prise en compte des activités d'enseignement à distance, en cas de perturbation des conditions normales d'enseignement (MENJS).*

Conclusion générale

La capacité du ministère de l'éducation nationale à garantir la continuité du service public de l'enseignement renvoie en grande partie à la manière dont il maîtrise les absences des enseignants et organise leur remplacement. La crise sanitaire liée à la covid 19 a rappelé cette nécessité et mis en relief certains défauts persistants du système éducatif, régulièrement soulignés par la Cour.

Les incertitudes sur le nombre précis d'enseignants ayant pu assurer la continuité des enseignements, notamment dans le second degré, ou les faiblesses du pilotage de la politique de prévention du ministère, se sont fait cruellement sentir.

Toutefois, cette période a également mis en évidence le rôle essentiel de l'École, des enseignants comme des chefs d'établissements. Elle a conduit l'institution scolaire à faire évoluer ses modes de gestion pour répondre aux besoins des élèves et aux demandes de leurs parents. Pour apporter des réponses adaptées, certaines rigidités et contraintes ont pu être dépassées et des modalités d'enseignement diverses sont apparues.

Après une phase d'assouplissements d'une quinzaine d'années à portée modeste, le sursaut observé pendant la crise sanitaire a fait apparaître des perspectives prometteuses, au travers notamment la réflexion impulsée par le Grenelle de l'éducation. La mise en œuvre des engagements qui en découlent invite à mettre à profit les dynamiques positives engagées ces derniers mois pour aller plus loin.

Pour conserver cet élan, la Cour invite le ministère à dépasser les rigidités de gestion du système éducatif en adaptant son mode de fonctionnement.

L'importance qu'attachent les élèves comme leurs familles à la continuité du face-à-face pédagogique impose de donner aux chefs d'établissement de véritables moyens pour limiter les absences d'origine institutionnelle, faciliter le remplacement de courte durée et répondre à la diversité des besoins des élèves et des enseignants.

Elle rend d'autant plus nécessaires les adaptations issues des recommandations formulées dans ce rapport, lesquelles forment un

ensemble cohérent. Les résultats attendus supposent que le ministère exerce une action plus vigoureuse et, à ce titre, introduise davantage de souplesse, qui fait encore défaut aujourd'hui, dans la définition des services des enseignants.

Liste des abréviations

AED	Assistant d'éducation
AGAPE	Aide à la gestion automatisée des professeurs des écoles
ARIA	Aide au remplacement en inspection académique
ASA	Autorisation spéciale d'absence
AT	Accident du travail
ATMP	Accidents du travail et maladies professionnelles
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
CAPEGC	Certificat d'aptitude au professorat d'enseignement général de collège
CAPES	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAS	Compte d'affectation spéciale
CE	Conseil d'État
CE	Cours élémentaire
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CLD	Congé de longue durée
CLM	Congé de longue maladie
CMO	Congé de maladie ordinaire
CP	Cours préparatoire
CPE	Conseiller principal d'éducation
CST	Comité social territorial
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DASEN	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DNE	Direction du numérique pour l'éducation
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EASI	Échange accéléré pour la suppléance informatisée
EDT	Emploi du temps
EPLE	Établissement public local d'enseignement

EPP Emplois, postes, personnels
EREA Établissement régional d'enseignement adapté
ETP Équivalent temps plein
ETPT Équivalent temps plein travaillé
FPH Fonction publique hospitalière
FPT Fonction publique territoriale
GIGC..... Application de gestion individuelle - gestion des congés des enseignants
HSA..... Heures supplémentaires annuelles
HSE..... Heures supplémentaires effectives
IEN..... Inspecteur de l'éducation nationale
IGAENR..... Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGA ..... Inspection générale de l'administration
IGAS ..... Inspection générale des affaires sociales
IMP ..... Indemnité pour missions particulières
INRS ..... Institut national de recherche et de sécurité
ISSR ..... Indemnité de sujétions spéciales de remplacement
LEGT ..... Lycée d'enseignement général et technologique
MENJS..... Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
MGEN..... Mutuelle générale de l'éducation nationale
MP..... Maladie professionnelle
OCDE..... Organisation de coopération et de développement économique
ORL..... Otorhinolaryngologie
ORS..... Obligations règlementaires de service
PE..... Professeur des écoles
PEGC ..... Professeur d'enseignement général de collège
PEPS ..... Professeur d'éducation physique et sportive
PFMP..... Période de formation en milieu professionnel
PISA ..... Programme international pour le suivi des acquis des élèves, piloté par l'OCDE
PLP..... Professeur de lycée professionnel
PPCR..... Parcours professionnels, carrières et rémunérations
RCD ..... Remplacement de courte durée
REP ..... Réseau d'éducation prioritaire
REP+ ..... Réseau d'éducation prioritaire renforcée
RPS ..... Risques psychosociaux
SEGPA..... Section d'enseignement général et professionnel adapté

SIRH ..... Système d'information de gestion des ressources humaines
SUPPLE ..... Gestion des suppléances
TA ..... Tribunal administratif
TENAE..... Temps d'enseignement non assuré auprès des élèves
TMS ..... Troubles musculo-squelettiques
TOS ..... Techniciens, ouvriers de service
ULIS..... Unité localisée pour l'inclusion scolaire

Annexes

Annexe n° 1 : Établissements visités au cours de l'enquête.....88

Annexe n° 1 : Établissements visités au cours de l'enquête

Rectorat d'Amiens

Établissements du premier degré

École maternelle Georges Quarante, Amiens

École primaire, Muille-Villette

École élémentaire Claude Debussy, Beauvais

École élémentaire Jules Verne, Ham

Établissements du second degré

Collège César-Franck, Amiens

Collège Auguste-Janvier, Amiens

Collège Victor Hugo, Ham

Collège Pellerin, Beauvais

Collège Michelet, Beauvais

Groupe scolaire Henri Martin, Saint Quentin (collège et lycée)

Groupe scolaire Institution Saint Esprit Beauvais (de la maternelle au LEGT)

Lycée professionnel Peltier, Ham

LEGT Felix Faure, Beauvais

Lycée Madeleine Michelis, Amiens

Lycée professionnel Édouard Gand, Amiens

Lycée professionnel Colard Noël, Saint Quentin

Rectorat de Bordeaux

Établissements du second degré

Collège Grand Parc, Bordeaux

Collège Édouard Vaillant, Bordeaux

Collège Pierre de Belleyme, Pauillac

Lycée professionnel Philippe Cousteau, Saint-André-de-Cubzac

Lycée professionnel Trégey Rive de Garonne, Bordeaux

LEGT Camille Jullian, Bordeaux

LEGT Saint Jean, Pauillac

Rectorat de Créteil

Établissements du second degré

Collège international, Fontainebleau
Collège Pierre-André Houël, Romainville
Lycée professionnel La Source, Nogent-sur-Marne
Lycée professionnel Cugnot, Neuilly-sur-Marne
Collège Marie Curie, Provins (entretien à distance)
Collège Jean Moulin, La-Queue-en-Brie (entretien à distance)
Collège Pablo Neruda, Aulnay-sous-Bois (entretien à distance)

Rectorat de Strasbourg

Établissements du premier degré

École élémentaire des Romains, Strasbourg
Groupe scolaire Charles Wurtz, Strasbourg
École maternelle de Vinci, Strasbourg

Établissements du second degré

Collège Villon, Mulhouse
Collège Érasme, Strasbourg
Groupe scolaire Henri Martin, Saint Quentin (collège et lycée)
Institution Sainte Philomène, Haguenau (collège et lycée)
Lycée professionnel Stœssel, Mulhouse
Cité scolaire de la Haute Bruche, Schirmeck
LEGT Schweitzer, Mulhouse

RÉPONSES
DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES
CONCERNÉS

Réponse de monsieur le ministre de l'éducation nationale,
de la Jeunesse et des Sports 92

RÉPONSE DE MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

La recommandation n° 1 *propose « d'annualiser les heures de service des enseignants du second degré afin, d'une part, de réduire les absences institutionnelles, notamment celles liées aux formations et au travail pédagogique, et, d'autre part, d'améliorer le remplacement des absences de courte durée des enseignants ».*

1. *L'amélioration du remplacement des absences de courte durée des enseignants est une priorité. J'ai rappelé, à l'occasion du Grenelle de l'éducation, que la capacité à garantir la continuité du service public de l'enseignement par une prise en charge pédagogique en cas d'absence de courte durée d'un professeur, qu'elle soit prévisible ou non, constitue un enjeu majeur pour les élèves et leur famille, notamment dans le cadre du plan pour l'égalité des chances annoncé par le Président de la République.*

En amont, afin de réduire le besoin de remplacement, un dispositif d'indemnisation des formations effectuées pendant les vacances des classes a été institué. Le décret n° 2019-935 du 6 septembre 2019 crée ainsi une allocation de formation aux personnels enseignants relevant de l'Éducation nationale dans le cadre de formations suivies pendant les périodes de vacance des classes : les professeurs qui demandent à suivre une formation pendant ces périodes bénéficient, après accord de l'administration, d'une indemnisation, d'un montant de 20 € par heure dans la limite de 120 € par jour. La durée de ces actions de formation indemnisées est limitée à 5 jours par année scolaire, dès lors qu'elles sont réalisées à l'initiative de l'administration. Ce dispositif, qui est entré en application en avril 2019, permet d'inscrire des absences par nature prévisibles hors des temps d'enseignement.

Au cours de l'année scolaire 2020-2021, près de 10 900 journées de formation ont été effectuées durant les vacances scolaires (6 200 par des professeurs du premier degré et 4 700 par des professeurs du second degré). Le dispositif a bénéficié à plus de 1 770 professeurs: 1 110 enseignants du premier degré et 660 professeurs du second degré. Du fait de la situation sanitaire, il n'a pu être déployé sur l'ensemble des congés de l'année scolaire. Dès lors, son impact sur les absences de moins de 15 jours n'est pas pleinement mesurable à ce stade.

En aval, il s'agit d'améliorer la prise en charge du remplacement des professeurs absents. À cette fin, l'engagement n° 11 du Grenelle de l'éducation, « Assurer une continuité pédagogique efficace », prévoit qu'en cas d'absence d'un professeur, les écoles et établissements devront

assurer la permanence pédagogique sur l'ensemble du temps scolaire prévu pour les élèves, dans le premier comme dans le second degré.

Annexe 1. En pratique, tout élève dont le professeur serait absent bénéficiera d'une prise en charge pédagogique, avec pour finalités prioritaires la poursuite et la révision des apprentissages, le développement d'autres compétences indispensables et susceptibles d'être dispensées sur le temps de formation habituel. Un panel d'outils permettant d'assurer effectivement cet accueil sera mis à la disposition des établissements avec :

- *l'optimisation des organisations actuelles de remplacement en s'appuyant sur les espaces numériques de travail (ENT) ;*
- *le recours à des dispositifs de type « cours en ligne » ou au travail en autonomie, anticipé, et encadré sous la surveillance d'un assistant d'éducation (AED), notamment AED en préprofessionnalisation ;*
- *la possibilité pour les chefs d'établissement de recourir à des heures supplémentaires ponctuelles pour les AED ;*
- *l'expérimentation d'une solution numérique dans 16 départements visant à améliorer l'efficience des remplacements dans le premier degré.*

S'agissant de l'enseignement privé sous contrat, le déploiement se poursuit pour l'outil EASI (échange accéléré pour la suppléance informatisée), destiné à quantifier et gérer les absences et les suppléances des enseignants dans le premier degré.

2. *S'agissant de l'annualisation des obligations de service, j'appelle votre attention sur la part du temps de travail des professeurs qui est d'ores et déjà annualisée.*

En effet, les décrets du 20 août 2014, relatifs aux obligations réglementaires (ORS) de service des professeurs ont consacré les temps de recherche et de préparation nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, les activités de suivi, d'évaluation et d'aide à l'orientation des élèves, le travail en équipe pédagogique ou pluri-professionnelle, les relations avec les familles, et les ont associés au service que les enseignants sont tenus d'assurer sur l'ensemble de l'année scolaire.

En outre, l'article 31 du décret n° 92-1189 du 6 décembre 1992 prévoit déjà des modalités d'ajustement du caractère hebdomadaire du service d'enseignement des professeurs de lycée professionnel, afin de tenir compte des spécificités de l'enseignement en lycée professionnel.

3. *Concernant l'évolution des ORS des professeurs, évoquée aux pages 64 et suivantes du rapport, la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, fait figurer la modification de la périodicité des ORS parmi les expérimentations pédagogiques qui peuvent être réalisées (articles L. 314-1 et suivants du code de l'éducation).*

Par ailleurs, les modalités actuelles de recours aux heures supplémentaires année (HSA), complétées par le décret n° 2019-309 du 11 avril 2019 portant création d'une seconde HSA non refusable, et aux heures supplémentaires effectives (HSE) offrent la souplesse nécessaire aux ajustements par établissement et par discipline, pour la couverture des besoins d'enseignement.

Enfin, le décret n° 2021-1326 du 12 octobre 2021 modifiant l'article R. 911-6 du code de l'éducation élargit la population éligible aux HSA en en ouvrant le bénéfice aux professeurs à temps partiel.

La recommandation n° 3 *invite à « mettre en œuvre dans les meilleurs délais l'obligation de se doter d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) dans les écoles, les EPLE et les services ».*

À cet égard, l'obligation de rédiger et de mettre à jour le DUERP a été rappelée aux académies et aux établissements pour 2022, dans la continuité des orientations stratégiques ministérielles en matière de politique de prévention des risques professionnels prévues par l'article 50 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique. Des outils méthodologiques sont diffusés aux académies pour faciliter l'évaluation des risques et la rédaction du DUERP, en s'appuyant notamment sur le partenariat initié en 2016 avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

Au niveau local, les acteurs de prévention des académies accompagnent les chefs d'établissement et de service à la rédaction des DUERP. Les inspecteurs santé et sécurité au travail contrôlent la rédaction effective de ce document et la pertinence de l'évaluation des risques lors de leurs visites d'inspection ; ils peuvent proposer aux chefs d'établissement et de service des actions destinées à faciliter la rédaction ou la mise à jour du DUERP.

Pour faciliter l'établissement du DUERP, une application destinée à le rédiger va être expérimentée à partir du mois de mars 2022, avant sa généralisation au mois de septembre. L'outil DUERPAP utilisé par les ministères financiers a ainsi été adapté aux besoins du ministère, afin :

– d'assurer une gestion dématérialisée de tous les processus permettant de construire le DUERP ;

– d'étendre la construction du DUERP à l'ensemble des écoles, des EPLE, et des services et d'assurer une consolidation globale ;

– d'assurer une traçabilité des travaux et des échanges aux différents niveaux de dialogue social et RH.

Cet outil permettra également la formalisation du programme annuel de prévention et son suivi.

Le déploiement de DUERPAP sera accompagné d'une formation des acteurs de prévention et des personnels d'encadrement, ainsi que d'une information de l'ensemble des personnels.

***La recommandation n° 4** invite à « mettre en place une politique de prévention comportant notamment des mesures incitatives à la vaccination des personnels de l'Éducation nationale ».*

Je rappelle que la politique de prévention est définie par les orientations stratégiques ministérielles en matière de politique de prévention des risques professionnels évoquées ci-dessus. Elles constituent des priorités nationales, que les académies, les services de l'administration centrale, les établissements des sports et les établissements publics nationaux sont invités à prendre en compte dans leurs programmes annuels de prévention.

La grippe saisonnière, par exemple, dont la dynamique demeure imprévisible, est responsable chaque année de nombreuses absences chez les enseignants. Cependant, bien que les enseignants soient au contact de nombreux élèves, ils ne sont pas classés par les autorités de santé comme public prioritaire pour la vaccination.

D'autre part, la vaccination contre la grippe saisonnière ne relève pas d'une vaccination obligatoire à titre professionnel, au sens des dispositions relatives à la médecine de prévention fixées par le décret du 28 mai 1982 déjà mentionné.

En outre, si une campagne de vaccination contre la grippe saisonnière devenait prioritaire, les infirmiers de l'Éducation nationale exerçant dans les établissements scolaires ne pourraient pas la mettre en

œuvre pour les personnels : leurs missions sont dédiées à la prise en charge de la santé des élèves. Seuls les personnels de santé des services de médecine de prévention (médecins du travail et infirmiers en santé au travail) seraient susceptibles d'être mobilisés pour conduire une telle campagne. Au vu de leur nombre et compte tenu des effectifs de professeurs, la mobilisation de ces seules équipes ne permettrait pas de garantir une égalité d'accès à la vaccination sur le territoire.

La récente crise sanitaire a montré l'adhésion des enseignants à la vaccination, dès lors qu'ils ont pu y avoir accès, dans des conditions de proximité avec leur lieu de travail et de gratuité.

Ainsi, la mise en place d'un accès facilité à la vaccination contre la grippe saisonnière suppose un travail coordonné entre, d'une part, mon administration, ses organismes partenaires tels que la Mutuelle générale de l'éducation nationale, et, d'autre part, le ministère des solidarités et de la santé, pour répondre aux enjeux de la délivrance des vaccins et de leur administration par injection, ainsi que des modalités de prise en charge financière de la vaccination.

***La recommandation n° 5** préconise de « récupérer les données recensées dans les logiciels d'emploi du temps pour nourrir une base nationale des absences, à créer ».*

En 2020, a été entamée la ré-internalisation, au sein des systèmes d'information (SI) de l'Éducation nationale, des données d'emploi du temps « opérationnel » (EDT) des établissements, qui prennent donc en compte tous les événements affectant l'emploi du temps défini en début d'année scolaire, dont les absences des enseignants.

Cette opération s'appuie sur l'offre de services « SIECLE-vie de l'établissement » et consiste :

– en entrée, à intégrer les EDT gérés dans les logiciels de vie scolaire utilisés au quotidien par les ÉPLE ;

– en sortie, à fournir les informations dont ils ont besoin aux SI du ministère, dont le système d'information des ressources humaines (SIRH) ou à d'autres applications clientes, par exemple les ENT.

Une solution d'interfaçage a été développée entre « SIECLE-vie de l'établissement » et les logiciels de vie scolaire dont il convient de rappeler que, bien souvent, ils sont privés et relèvent du secteur concurrentiel. L'interface fonctionne quel que soit le logiciel de vie scolaire choisi par l'établissement et sera mise en œuvre au cours de l'année scolaire 2021-2022 ; elle permettra d'exploiter les données d'emploi du temps « opérationnel » pour le pilotage infra-annuel du

remplacement de courte durée, dans un cadre (périmètre et calendrier) qui reste à préciser.

Le bon fonctionnement des échanges, via cette interface, nécessite que chaque éditeur de logiciel de vie scolaire intègre, dans son produit, le service d'exportation automatisée des données de l'EDT vers SIECLE. Cette exigence est en passe être bientôt respectée par l'ensemble des logiciels du marché, grâce à des échanges réguliers entre le ministère et les différents éditeurs.

En complément des travaux d'évolutions de « SIECLE-vie de l'établissement », une étude est envisagée dans le cadre de la modernisation et de la ré-urbanisation des SIRH pour interfacer ce SI et les SIRH de gestion, notamment gestion individuelle- gestion collective (GI-GC).

***La recommandation n° 6** suggère « d'adapter les systèmes d'information pour qu'ils permettent la saisie et le suivi de toutes les absences quelle qu'en soit la cause, ainsi que la prise en compte des activités d'enseignement à distance, en cas de perturbation des conditions normales d'enseignement ».*

Les SIRH des professeurs (principalement AGAPE et EPP) ont déjà évolué afin de permettre aux académies d'enregistrer les agents :

– en ASA Covid ;
– en congé maladie à la suite d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle (CITIS).

D'autres évolutions sont en cours afin d'enregistrer l'absence au service d'agents :
– en congés proche aidant ;
– en congé de transition professionnelle ;
– en disponibilité (nouveau régime) pour permettre l'avancement et le changement de grade de ces agents.

Concernant les professeurs, des saisies rétroactives ont été rendues possibles et sont aujourd'hui prises en compte dans les restitutions du Pôle inter académique décisionnel (PIAD) pour le premier degré et le second degré.

Toutefois, l'enseignement à distance n'est pas considéré comme une absence du professeur et n'a pas vocation à être saisi dans les SIRH, puisqu'il ne s'agit pas d'une absence, mais d'une modalité d'exercice qui permet d'assurer la continuité des apprentissages, aussi différente soit-elle.

Sous réserve de saisie correcte de l'événement générateur des absences, les nomenclatures existantes dans les SIRH permettent d'identifier précisément différents types de congés et d'absence, dont, par exemple, les autorisations d'absence accordées pour garde d'enfant malade.

Le mécanisme d'échange de données en cours de construction ouvre des perspectives conformes aux préconisations de la Cour à compter de 2023. La fluidité de l'information respectera le principe de proximité avec l'agent, principe phare du Grenelle de l'éducation.