

...le rapport d'information

DES ENSEIGNANTS DE PLUS EN PLUS IRREMPLAÇABLES : UNE POLITIQUE À REVOIR

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

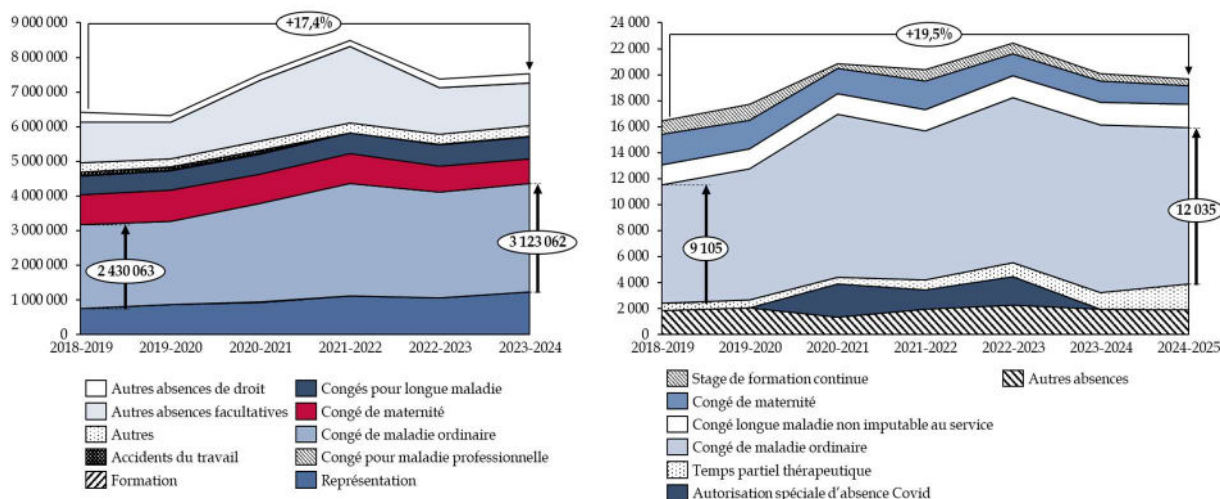
1. UN NOMBRE CROISSANT D'HEURES D'ENSEIGNEMENT NON REMPLACÉES

A. DES ABSENCES EN HAUSSE DES ENSEIGNANTS

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

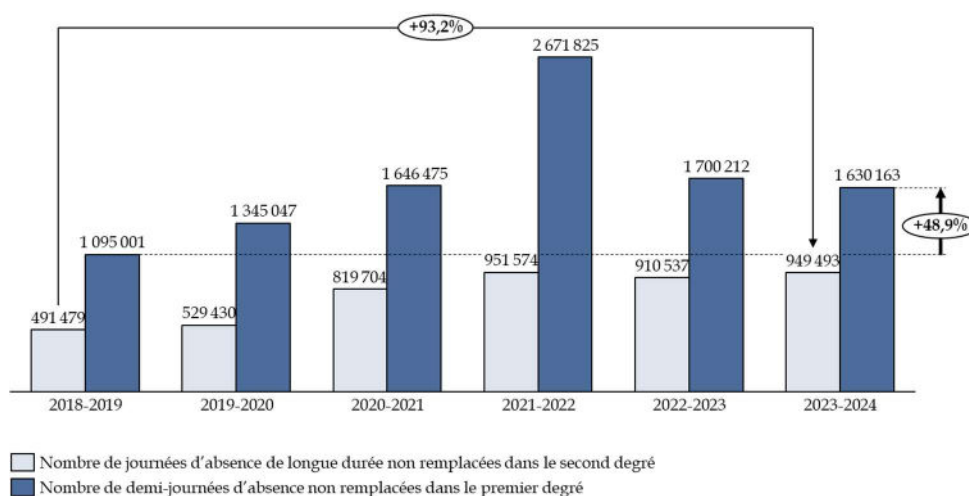


Les difficultés de remplacement des enseignants sont **contrastées territorialement**. Ainsi, dans le premier degré, elles sont fortes dans **les académies franciliennes (Versailles, Créteil, Paris), ultramarines en Corse ou encore à Strasbourg**. Les **départements ruraux** en particulier rencontrent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

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

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

(en pourcentage)



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

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

C. ... QUI PRÉOCCUPE LES FAMILLES

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

En raison des absences non remplacées des enseignants :



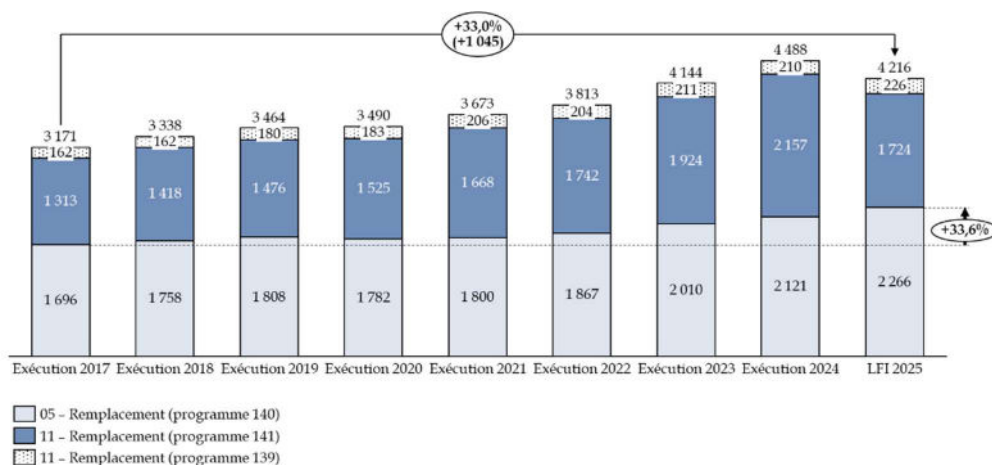
2. DES DÉPENSES REPRÉSENTANT 4,7 % DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

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

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

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

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



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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

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

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

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

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

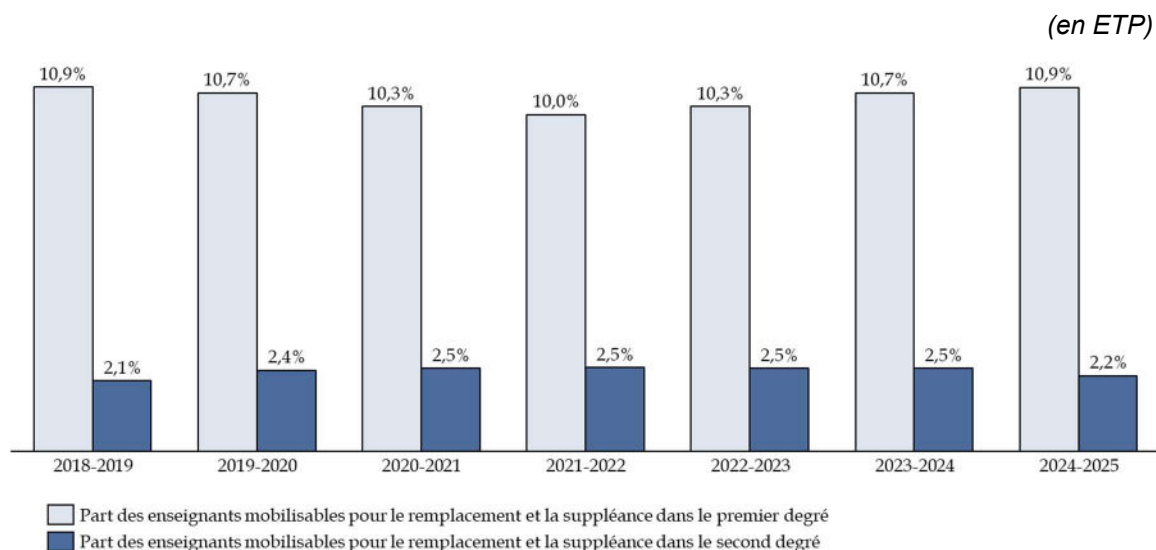
Le coût global des absences des enseignants est estimé à 5,42 milliards d'euros en 2022, en hausse de 35 % en 5 ans.

C. UN POTENTIEL NET DE REMPLACEMENT STABLE ET INSUFFISANT

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

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

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



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

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

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

3. UN IMPÉRATIF : DIMINUER LES HEURES PERDUES DE SCOLARITÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les recommandations du rapporteur spécial

Optimiser l'organisation du remplacement :

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

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

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

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

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

Limitier les absences des enseignants :

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

Revaloriser la fonction d'enseignant remplaçant :

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

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

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



Olivier PACCAUD
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Les Républicains)
de l'Oise

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28