

N° 3198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur les heures d'enseignement perdues dans l'Éducation nationale : quel coût
budgétaire, quelles conséquences pour l'école ?*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ANTHONY BOULOGNE,
Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
I. LES HEURES DE COURS PERDUES ET LEURS CAUSES : UNE CONNAISSANCE LACUNAIRE QUI EMPÊCHE UNE ANTICIPATION CORRECTE ET ENTRAÎNE L'ACTION DES DÉCIDEURS PUBLICS.....	15
A. DES ABSENCES MESURÉES DE MANIÈRE DIFFÉRENTE DANS LE PREMIER ET DANS LE SECOND DEGRÉS.....	15
B. DES ABSENCES DUES EN MAJORITÉ À DES RAISONS DE SANTÉ.....	17
C. DES ABSENCES PLUS NOMBREUSES EN REP ET REP+	22
D. DES LACUNES DANS LES DISPOSITIFS STATISTIQUES	24
E. DES ÉLÈVES ET DES FAMILLES INQUIETS DES HEURES DE COURS PERDUES, CE QUI CONDUIT À UNE MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT	29
II. UN SYSTÈME DE REMPLACEMENT QUI FONCTIONNE PARTICULIÈREMENT MAL POUR LE REMPLACEMENT DE COURTE DURÉE DANS LE SECOND DEGRÉ	34
A. UN TAUX D'EFFICACITÉ DU REMPLACEMENT INFÉRIEUR À 80 % DANS LE PREMIER DEGRÉ	34
B. LE REMPLACEMENT DE COURTE DURÉE, POINT FAIBLE DU DISPOSITIF DE REMPLACEMENT DANS LE SECOND DEGRÉ	37
C. UN COÛT DU REMPLACEMENT QUI NE PEUT PAS ÊTRE DÉTERMINÉ AVEC EXACTITUDE	44
D. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT ET DE LA FORMATION, LES VÉRITABLES LEVIERS D'AMÉLIORATION.....	47
TRAVAUX EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL . 65

SYNTHÈSE

20 millions : c'est le nombre d'heures d'enseignement qui n'ont pas été assurées dans les collèges et lycées publics de notre pays au cours de l'année scolaire 2024-2025, un chiffre en progression constante et qui correspond à environ 10 % du total des heures d'enseignement dans le second degré.

Le non-remplacement de millions d'heures d'enseignement constitue une remise en cause directe de l'effectivité du droit à l'éducation, pourtant reconnu à l'article L. 111-1 du code de l'éducation.

Loin d'être un phénomène marginal qui ne toucherait que quelques établissements, le sujet des heures d'enseignement perdues au sein de l'Éducation nationale concerne en réalité l'ensemble du territoire, affecte la scolarité de millions d'élèves dans notre pays et suscite l'inquiétude légitime de leurs parents.

Face à ce que l'on peut qualifier de fléau éducatif, les réponses apportées par l'État pour limiter le nombre d'heures d'enseignement non assurées n'apparaissent pas suffisantes : ainsi du Pacte enseignant, un dispositif dont l'utilité en matière de remplacement n'a pas été démontrée et qui s'est révélé coûteux pour les finances publiques.

Le budget total dédié au remplacement des enseignants dépasse désormais les 4,5 milliards d'euros, une somme conséquente pour des résultats qui laissent à désirer.

Les chiffres illustrent bien les lacunes du ministère : le taux de remplacement des enseignants dans le premier degré reste inférieur à 80 %. Dans le second degré, si le taux de remplacement des absences de longue durée est supérieur à 94 %, le taux de remplacement des absences de courte durée est inférieur à 12 %.

Face à un tel constat, la représentation nationale doit s'interroger sur l'efficacité des moyens budgétaires mobilisés afin de limiter le nombre d'heures perdues pour les élèves, alors qu'on constate, d'une part, la progression des dépenses affectées au remplacement des enseignants et, d'autre part, une augmentation du nombre d'heures d'enseignement non assurées. Force est de constater que les dispositifs statistiques restent lacunaires, ce qui prive les responsables publics et le ministère de l'Éducation nationale d'une vision exhaustive de ce phénomène. À titre d'exemple, on constate des discordances dans la manière de mesurer les absences dans le premier et le second degrés publics et il n'existe aucune mesure qualitative de l'efficacité du remplacement, notamment en termes pédagogiques. De plus, les solutions mises en place par le gouvernement sont coûteuses et ne répondent pas aux attentes des élèves et des familles. Les tensions s'exacerbent à un point tel que la responsabilité de l'État est mise en jeu devant les tribunaux.

De plus, et comme l'actualité l'a démontré, la persistance de failles de sécurité dans les différents systèmes informatiques de l'État, et en premier lieu ceux relevant du ministre de l'Éducation nationale, représente une menace grave : non seulement s'agissant du vol de millions de données d'élèves et d'enseignants, mais également pour le fonctionnement régulier des établissements scolaires. La suspension des accès aux outils informatiques dans les académies de Toulouse et de Nantes, juste avant la rentrée scolaire, a ainsi entraîné une désorganisation complète du système de remplacement dans les écoles, collèges et lycées relevant de ces deux académies.

La dépendance accrue des services de l'Éducation nationale aux outils informatiques, impulsée par les pouvoirs publics, rend impératif un renforcement de la résilience des systèmes informatiques de l'État. La puissance publique a effectivement fait preuve, ces dernières années, d'une inaction dont les conséquences peuvent s'avérer potentiellement catastrophiques pour le fonctionnement des services publics, ce qui s'est manifesté lors de la rentrée scolaire.

Des solutions existent pourtant afin de remédier aux lacunes existantes du système français de remplacement des enseignants.

Premièrement, la restauration de l'attractivité du métier d'enseignant doit être une priorité. En effet, tous les postes ne peuvent être pourvus à l'issue des concours, notamment dans le second degré, ce qui impose d'affecter des personnels dédiés au remplacement sur des postes à l'année dès le mois de septembre et il est particulièrement difficile de trouver des remplaçants dans certaines zones urbaines en difficulté ou dans les territoires ruraux, en particulier dans le rural isolé, qui constitue le parent pauvre des politiques publiques actuelles de l'éducation. L'amélioration des conditions de rémunération des enseignants ainsi que du climat scolaire, constituent deux axes prioritaires pour restaurer l'attractivité du métier.

Deuxièmement, l'État doit tirer parti de la baisse de la démographie scolaire, résultant de la chute de la natalité, pour renforcer les effectifs dédiés au remplacement. L'exploitation de ce dividende démographique par le gouvernement doit permettre de créer de nouveaux postes de remplaçants en maintenant constants les effectifs enseignants dans le premier et le second degrés.

Enfin, il est nécessaire de renforcer la formation, initiale et continue, des enseignants au remplacement, qui reste très lacunaire. Cet effort est essentiel pour sensibiliser les professeurs de notre pays à un enjeu majeur pour l'École française.

Agir sur ces trois piliers : attractivité du métier, maintien des effectifs enseignants, en situation de déprise démographique, action de formation aux enjeux du remplacement, est essentiel pour s'attaquer aux millions d'heures de cours perdues dans notre pays, un fléau qui mine la scolarité de trop nombreux élèves.

C'est la condition pour que la dépense publique soit efficace et que les mesures mises en place répondent aux attentes des élèves et des familles ainsi qu'aux ambitions de la Nation pour l'amélioration du niveau scolaire et de l'École de la République.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Élargir le périmètre de l'enquête TENAE de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale au premier degré et introduire des améliorations dans le questionnaire de l'enquête, notamment pour distinguer les absences de courte durée et les absences de longue durée.

Recommandation n° 2 : Confier à la DEPP une étude mesurant la corrélation entre la qualité des conditions de travail des enseignants (et notamment le taux d'incidents dans les établissements) et les absences d'enseignants.

Recommandation n° 3 : Mettre en place, au niveau de la direction générale des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale, de nouveaux indicateurs de pilotage fondés sur des ratios entre le nombre d'enseignants absents et celui d'élèves pour étudier les différences entre absences de courte durée et absences de longue durée, premier degré et second degré publics, niveaux, filières, disciplines ou encore entre académies ou zones géographiques (notamment entre zone urbaine et zone rurale et entre établissements situés éducation prioritaire et établissements situés hors éducation prioritaire).

Recommandation n° 4 : Faire réaliser par la DEPP, assistée par des professionnels en sciences de l'éducation, une étude quantitative et qualitative sur l'impact de l'absence de cours et de remplacement sur les résultats des élèves dans le premier et le second degrés.

Recommandation n° 5 : Rétablir l'attractivité du métier d'enseignant, en améliorant leurs conditions de travail et en restaurant le respect de la société à l'égard du personnel éducatif, qui passe par un renforcement des sanctions contre les élèves perturbateurs et une fermeté totale lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité physique ou morale d'un enseignant.

Recommandation n° 6 : Améliorer les conditions matérielles d'exercice du métier d'enseignant, notamment en matière de médecine du travail, gravement déficitaire en moyens humains rapporté au nombre d'enseignants et de personnels d'éducation.

Recommandation n° 7 : Profiter de la baisse de la démographie scolaire en maintenant le nombre d'enseignants constant, afin d'augmenter la taille des brigades de remplacement dans le premier degré.

Recommandation n° 8 : Dans le second degré, abaisser la durée à partir de laquelle des titulaires sur zones de remplacement (TZR) sont affectés dans le cadre de remplacements de longue durée (7 jours au lieu de 15 jours) et affecter des TZR aux missions de remplacement de courte durée.

Recommandation n° 9 : Mettre en place un véritable dispositif de formation au remplacement passant par la mise en place d’actions de sensibilisation à cet enjeu lors de la formation initiale des enseignants et la création systématique dans chaque académie d’une offre de formation continue conséquente pour les personnels titulaires remplaçants comme contractuels.

INTRODUCTION

En 2023, le gouvernement avait affirmé qu'il ferait de l'amélioration du remplacement des enseignants absents une de ses politiques prioritaires ⁽¹⁾. Depuis 2023, le Pacte enseignant, censé améliorer le remplacement de courte durée dans le second degré, a été mis en place. Des mesures ont été prises pour positionner le temps de formation des enseignants en-dehors des heures de cours. Toutefois, le problème de fond n'a pas été résolu. Le taux de remplacement ⁽²⁾ des enseignants dans le premier degré est inférieur à 80 %. Dans le second degré, si le taux de remplacement des absences de longue durée est supérieur à 94 %, celui du remplacement des absences de courte durée est inférieur à 12 %. Quant au coût budgétaire total des remplacements, celui-ci atteint la somme faramineuse de 4,5 milliards d'euros, pour des résultats décevants, notamment s'agissant du remplacement de courte durée.

Le non-remplacement des absences d'enseignants a des conséquences directes pour les élèves : ainsi, au cours de l'année scolaire 2024-2025, 7,5 % du total des heures d'enseignement dans le second degré public n'ont pas été assurées en raison du non-remplacement d'enseignants absents, correspondant à une perte de 15,4 millions d'heures d'enseignement pour les élèves du secondaire, selon les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) ⁽³⁾.

Alors que la France se retrouve confrontée à une baisse du niveau scolaire de ses enfants, que ce soit en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences, une telle quantité d'heures de cours non assurées est tout simplement inacceptable, eu égard aux conséquences délétères des suppressions de cours sur la poursuite, dans des conditions optimales, de la scolarité des élèves. Il n'est pas possible de se satisfaire d'une situation qui remet en cause la réussite scolaire de nos enfants.

Il convient de s'interroger sur l'efficacité de la dépense publique en matière de remplacement, qui augmente sur le long terme : par exemple, la mise en œuvre du Pacte a entraîné une augmentation du coût des remplacements, qui dépasse aujourd'hui les 4,5 milliards d'euros.

(1) Voir la présentation de la feuille de route gouvernementale et de l'agenda législatif faite par la Première ministre Elisabeth Borne, le 26 avril 2023 (<https://www.info.gouv.fr/discours/presentation-de-la-feuille-de-route-gouvernementale-et-de-lagenda-legislatif>).

(2) Dans ce rapport, nous utiliserons la notion de « remplacement » dans son sens élargi, c'est-à-dire celui qui couvre le « remplacement » au sens strict et la « suppléance ». En effet, au sens strict, un besoin de remplacement désigne l'absence d'un enseignant qui libère définitivement tout ou partie de son support budgétaire en cours d'année du fait d'un départ en retraite. Il conduit à l'affectation en remplacement d'un enseignant. Un besoin de suppléance correspond, quant à lui, à l'absence temporaire d'un enseignant qui ne libère pas son support (par exemple en cas de congé de maladie ordinaire), ce qui conduit à l'affectation en suppléance d'un autre enseignant.

(3) Alexia Stefanou, *La part du temps d'enseignement non assuré dans les établissements publics du second degré en 2024-2025*, Note d'Information de la DEPP, n° 26-14.

Les données permettant de déterminer les causes des absences ainsi que l'efficacité des dispositifs existants en faveur du remplacement des enseignants, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, sont lacunaires, ce qui prive les pouvoirs publics (et singulièrement la représentation nationale) d'une vision précise de la situation et des moyens d'améliorer cette politique.

Face à la multiplication des heures de cours annulées et non-remplacées, l'inquiétude des parents d'élèves pour la scolarité de leurs enfants ne cesse de croître. Certains n'hésitent plus à mettre en jeu la responsabilité de l'État devant les tribunaux suite à des absences répétées d'enseignants dont ils considèrent qu'elles portent préjudice à la continuité scolaire de leurs enfants.

L'inquiétude est telle qu'en 2024, la Défenseure des droits a demandé à la Cour des comptes une évaluation de la politique publique relative au temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, qui a été rendue publique en décembre 2025 ⁽¹⁾. Mais, au-delà de la question du collège étudiée par la Cour des Comptes, c'est l'ensemble des niveaux qui subissent des dysfonctionnements. La question du premier degré, essentiel pour l'acquisition des fondamentaux, doit notamment faire l'objet d'une attention toute particulière. De même, il faut prendre en compte les spécificités des territoires urbains et ruraux, qui sont confrontés à des problématiques différentes.

Le rapporteur spécial a tenu à porter une attention particulière à l'académie de Créteil, qui cumule une série de difficultés, notamment en matière d'attractivité du territoire pour les nouveaux professeurs et de fidélisation de ceux-ci. Afin d'aborder les différentes problématiques, il a visité deux collèges d'un même département de cette académie, la Seine-et-Marne : le collège Elsa Triolet du Mée-sur-Seine (situé en réseau d'éducation prioritaire) et le collège Hippolyte Rémy de Coulommiers, qui accueille des élèves de zone rurale (hors éducation prioritaire).

Le présent rapport vise à dresser un état des lieux des absences des enseignants et de l'efficacité des dispositifs relatifs au remplacement dans le premier et le second degré publics et à proposer des solutions concrètes. Il est indispensable d'améliorer la connaissance des besoins et de s'assurer de la qualité des solutions proposées, en s'appuyant sur la DEPP du ministère de l'Éducation nationale.

Il faut aussi mettre en place de véritables solutions : profiter de la baisse démographique des élèves pour augmenter le nombre de remplaçants, mieux former les personnels en charge du remplacement et surtout, revaloriser l'attractivité du métier d'enseignant, qui est la clé de voûte de toute politique réellement ambitieuse pour l'Éducation nationale. Les rustines proposées par le gouvernement ne suffiront pas à attirer les jeunes générations vers un métier dont les conditions d'exercice se dégradent, dans un contexte où les enseignants sont de moins en moins reconnus par la société et où la dégradation du climat scolaire augmente les risques psycho-

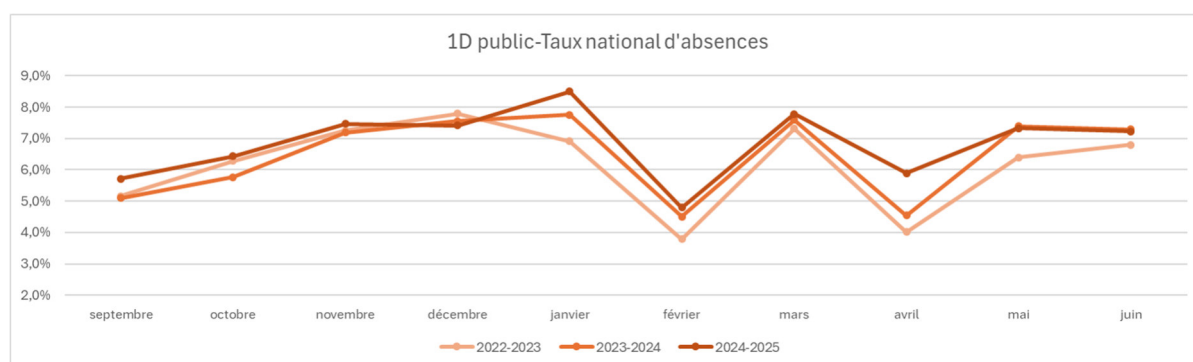
(1) *Cour des comptes*, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025.

sociaux. La réduction durable du nombre d'heures d'enseignement perdues pour les élèves dans l'enseignement scolaire passera nécessairement par une meilleure reconnaissance, tant matérielle que symbolique, du métier d'enseignant, afin de reconstituer des viviers de remplaçants au service des élèves. Ce chantier du remplacement et des heures d'enseignement perdues est étroitement lié à celui du redressement du niveau scolaire des élèves, un sujet primordial pour l'avenir de nos jeunes, et donc de notre pays.

I. LES HEURES DE COURS PERDUES ET LEURS CAUSES : UNE CONNAISSANCE LACUNAIRE QUI EMPÊCHE UNE ANTICIPATION CORRECTE ET ENTRAÎNE L'ACTION DES DÉCIDEURS PUBLICS

A. DES ABSENCES MESURÉES DE MANIÈRE DIFFÉRENTE DANS LE PREMIER ET DANS LE SECOND DEGRÉS

Le suivi des absences des enseignants est effectué par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'Éducation nationale de manière hebdomadaire, par décompte du nombre d'enseignants absents rapporté à l'effectif de référence de l'année. Le **taux moyen annuel pour les deux degrés réunis est de 5,7 %** pour l'année scolaire 2024-2025 ⁽¹⁾. Dans le **premier degré public**, le taux moyen annuel d'enseignants absents était de **6,9 %** pour l'année scolaire 2024-2025, chiffre en progression par rapport à l'année scolaire 2023-2024, où il était de **6,5 %** ⁽²⁾. Les **courbes des taux mensuels suivent les mêmes variations d'une année sur l'autre**, comme l'illustre le graphique ci-dessous, qui montre notamment l'existence d'un pic hivernal.



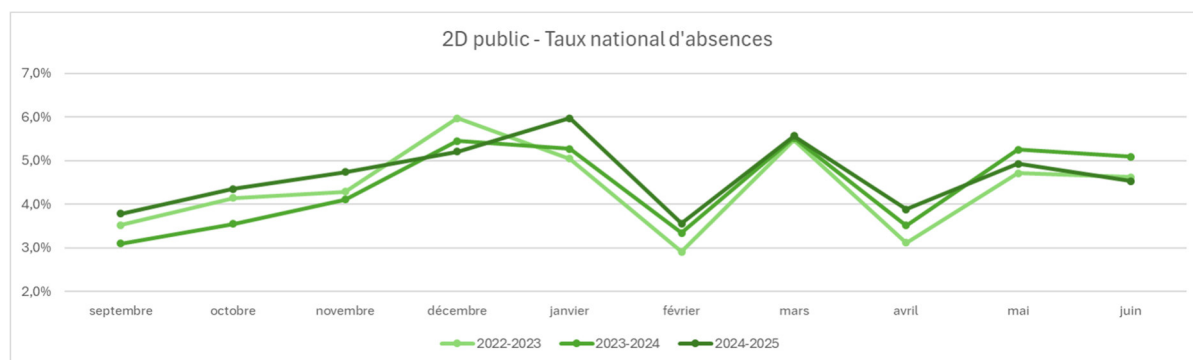
Source : ministère de l'Éducation nationale.

Dans le **second degré public**, le **taux moyen annuel** d'enseignants absents est inférieur au taux mesuré dans le premier degré : il était de **4,7 %** pour l'année scolaire 2024-2025, chiffre également en progression par rapport à l'année scolaire 2023-2024, où il était de **4,4 %** ⁽³⁾. Comme dans le premier degré, les courbes des taux mensuels suivent les mêmes variations d'une année sur l'autre, avec un pic hivernal (atténué par les vacances de février).

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale.

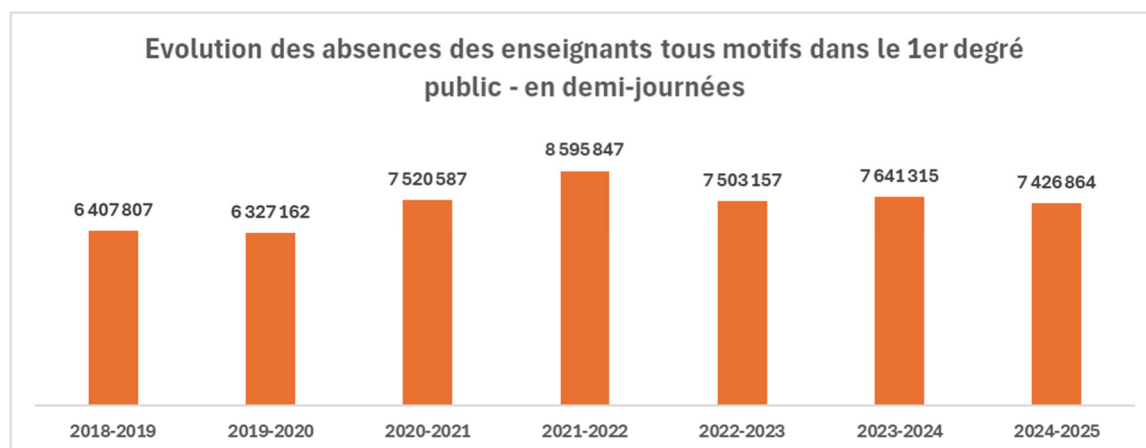
(2) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(3) Source : ministère de l'Éducation nationale.



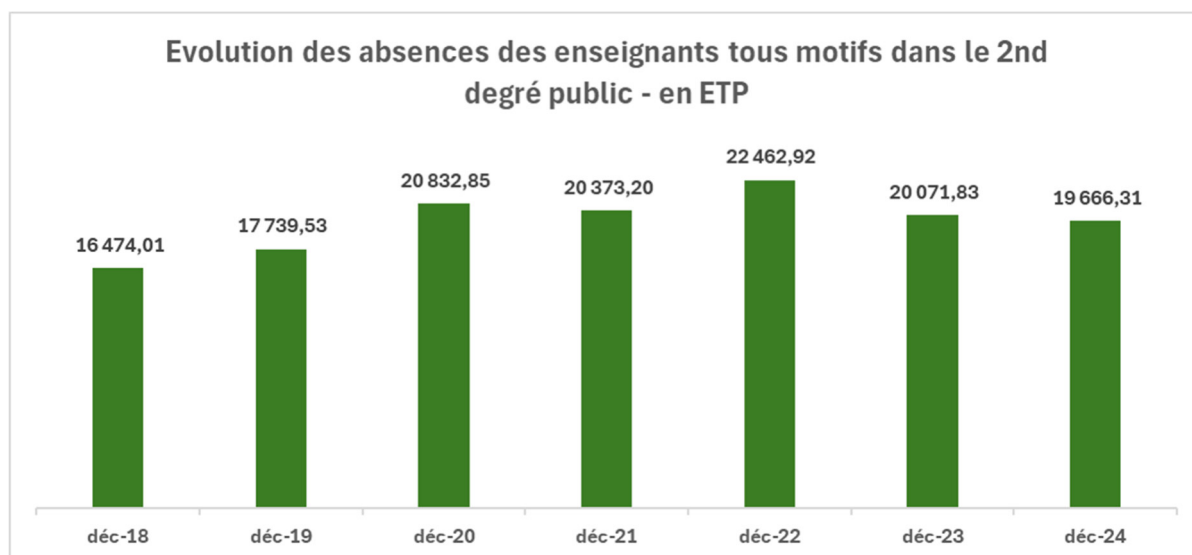
Source : ministère de l'Éducation nationale.

Dans le premier degré, les absences des enseignants sont aussi **comptabilisées en demi-journées (sans qu'une distinction soit faite entre absences de longue durée et absences de courte durée)**. Le nombre de demi-journées d'absences est passé de 6 407 807 pour l'année scolaire 2018-2019 à 7 426 864 pour l'année scolaire 2024-2025, **soit une augmentation de plus de 15 %**. Malgré cette augmentation observée sur l'année scolaire 2024-2025, le nombre de demi-journées d'absences d'enseignants restant loin du pic observé en 2021-2022.



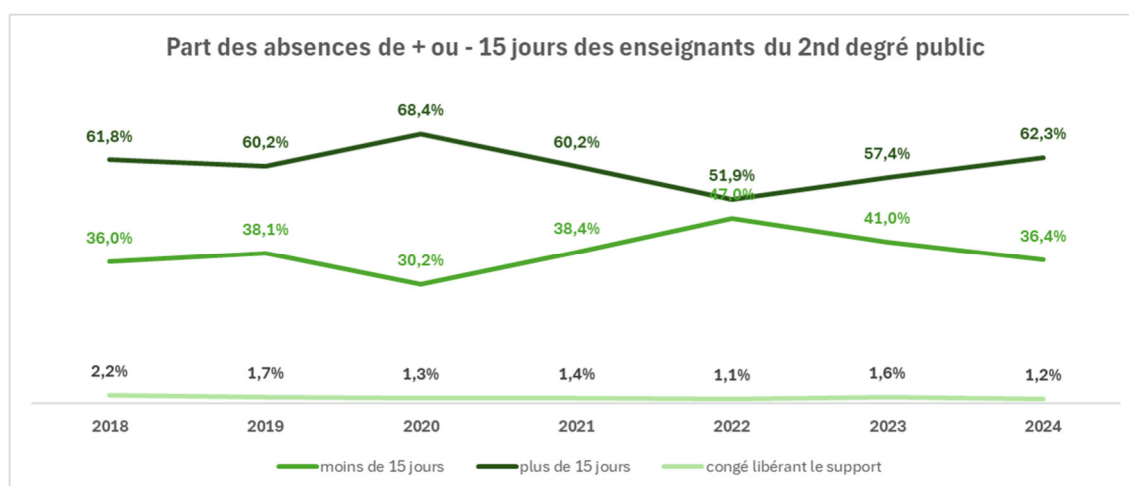
Source : ministère de l'Éducation nationale.

Cette mesure n'existe pas dans le second degré, où les absences des enseignants sont en revanche comptabilisées en ETP (équivalents temps plein). Les absences sont passées de 16 474,01 ETP en 2018 à 19 666,31 ETP en 2024, soit une augmentation de plus de 19 %, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

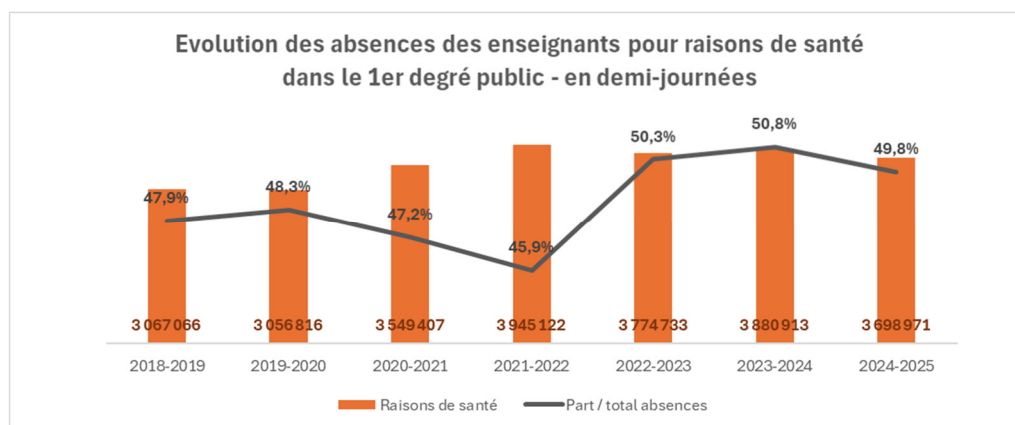
À la différence du premier degré, il est possible de distinguer les absences de longue durée (supérieures à 15 jours), des absences de courte durée. Selon le ministère de l'Éducation nationale, les absences de longue durée sont majoritaires. Elles sont passées de 61,8 % du total des absences en 2018 à 62,3 % en 2024.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

B. DES ABSENCES DUES EN MAJORITÉ À DES RAISONS DE SANTÉ

Les absences pour raisons de santé sont majoritaires dans les motifs des absences, dans le premier comme dans le second degré. **Dans le premier degré**, la part des absences pour raisons de santé dans le total des absences est passée de 47,9 % à **49,8 % des demi-journées d'absence**.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les absences pour raisons de santé sont passées de 3 067 066 demi-journées pour l'année scolaire 2018-2019 à 3 698 971 demi-journées pour l'année scolaire 2024-2025 ⁽¹⁾, soit une **augmentation de plus de 20 %**. Un enseignant du premier degré public est absent en moyenne 16 jours par an pour des raisons de santé ⁽²⁾. Cette durée est liée au fait qu'il y a **plusieurs types de congés pour raisons de santé**. Les congés de maladie ordinaire sont les plus nombreux. Sur l'année scolaire 2024-2025, 46,4 % des enseignants du premier degré ont eu un congé pour raison de santé. 43,9 % des enseignants du premier degré ont eu un congé de maladie ordinaire (d'une durée maximale d'un an) ⁽³⁾, 2,3 % ont eu un congé de longue maladie ⁽⁴⁾ ou un congé de longue durée ⁽⁵⁾ et 1,3 % ont eu un congé pour invalidité temporaire imputable au service ⁽⁶⁾ (congé lié à un accident du travail ou une maladie professionnelle) ⁽⁷⁾.

Dans le second degré, la part des absences pour raison de santé dans le total des absences est passée de 67 % en 2018 à **72,5 %** en 2024-2025, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(2) DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2025-2026, chapitre 9.

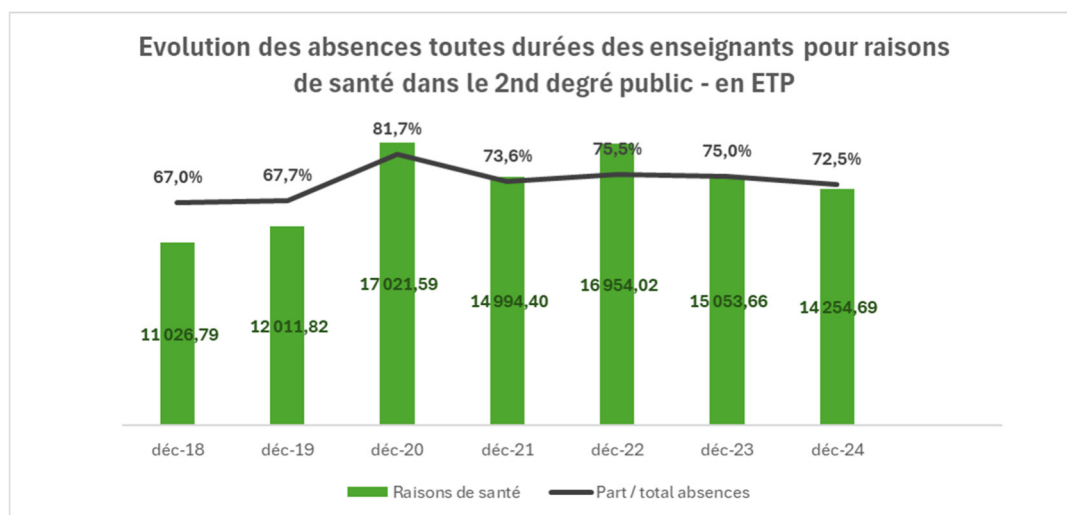
(3) Pour pouvoir bénéficier du congé de maladie, l'agent doit adresser à l'administration employeuse un avis d'arrêt de travail dans les 48 heures qui suivent son établissement par un médecin. La durée totale des congés de maladie peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs.

(4) Pour pouvoir bénéficier du congé de longue maladie, l'agent doit être atteint d'une maladie qui le met dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et présente un caractère invalidant et de gravité confirmée. La durée du congé de longue maladie est de trois ans maximum. Le congé est accordé ou renouvelé par périodes de trois à six mois.

(5) À la fin de la première année de congé de longue maladie rémunérée à plein traitement, le congé de longue durée est attribué aux agents qui sont atteints d'une maladie qui les met dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions figurant sur une liste limitative (par exemple : affection cancéreuse, déficit immunitaire grave et acquis, maladie mentale, tuberculose, poliomyélite). La durée du congé de longue durée est de cinq ans maximum et il est accordé ou renouvelé par périodes de trois à six mois.

(6) L'agent a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident reconnu imputable au service, à un accident de trajet ou à une maladie contractée en service. Ce congé n'a pas de durée maximale. Il est prolongé jusqu'à ce que l'agent soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite pour invalidité.

(7) DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2025-2026, chapitre 9.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les absences pour raisons de santé sont passées de 11 026,79 ETP en 2018 à 14 254,69 ETP en 2024 ⁽¹⁾, soit une augmentation de plus de 29 %. Un enseignant du second degré public est absent en moyenne 15 jours pour des raisons de santé ⁽²⁾. Comme dans le premier degré, les congés de maladie ordinaire sont les plus nombreux. Sur l'année scolaire 2024-2025, 43,7 % des enseignants du second degré ont eu un congé pour raison de santé : 41,5 % des enseignants du second degré ont eu un congé de maladie ordinaire, 2 % ont eu un congé de longue maladie ou un congé de longue durée et 1,1 % ont eu un congé pour invalidité temporaire imputable au service ⁽³⁾.

Il est important de souligner que le taux d'absences pour raisons de santé des enseignants est inférieur à celui du reste de fonction publique d'État et du secteur privé : en 2024, les enseignants étaient absents 8,2 jours en moyenne, contre 8,8 jours pour le reste de la fonction publique d'État et 10,6 jours pour le secteur privé ⁽⁴⁾.

Ce fait doit être d'autant plus souligné que la politique en matière de prévention est particulièrement lacunaire au ministère de l'Éducation nationale ⁽⁵⁾ et que le nombre de médecins du travail est notoirement insuffisant. En mai 2026, les effectifs des services de santé au travail sont composés de seulement 65 médecins, 35 infirmiers, 32 psychologues et 2 ergonomes ⁽⁶⁾, alors qu'il y a plus de 710 000 enseignants dans l'enseignement public ⁽⁷⁾. Le manque de moyens humains en matière de santé au sein de l'Éducation nationale est flagrant.

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(2) DEPP, Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2025-2026, chapitre 9.

(3) Ibidem.

(4) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres. Édition 2025, p. 167.

(5) Cour des comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 39-40.

(6) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(7) DEPP, L'Éducation nationale en chiffres, édition 2026.

En conséquence, la visite d'information et de prévention quinquennale ne peut pas être prise en charge pour l'ensemble des agents, comme le ministère l'a indiqué au rapporteur spécial. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le mal-être au travail des enseignants ne cesse de croître et que **les risques psycho-sociaux sont importants**. Une grande partie des personnels fait état d'un sentiment d'épuisement élevé. Selon le baromètre du bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale de 2023, sur une échelle allant de 0 (pas du tout) à 10 (tout à fait), les personnels déclarent que le sentiment d'épuisement s'applique à leur expérience actuelle dans leur fonction à un niveau moyen de 6,8 sur 10. La moitié des personnels attribue une note comprise entre 8 et 10. Les personnels du premier degré expriment plus que la moyenne ce sentiment d'épuisement (en attribuant la note de 7,2) ⁽¹⁾.

Si les congés pour raisons de santé concernent la majorité des absences dans le premier et le second degrés, **les autres congés concernent une grande variété de motifs, parmi lesquels la formation continue est le plus important**. Selon le *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2024-2025*, sur l'année scolaire 2023-2024, les autorisations d'absence pour stage de formation continue représentaient 15,7 % du total des congés et autorisations d'absence des enseignants, tandis que les sorties pédagogiques ne représentaient que 1,7 % du total, les autorisations d'absence pour réunions pédagogiques, 1,4 % du total et le congé de formation syndicale, 1,5 % du total ⁽²⁾. À partir de la rentrée scolaire de septembre 2023, les académies ont engagé des actions en faveur du déplacement de la formation des enseignants en dehors des heures de cours. Selon les informations communiquées par le ministère au rapporteur spécial, ce déploiement s'est fait de manière progressive : 30 % des formations concernées ont fait l'objet d'un déport au cours du premier semestre 2023-2024 puis 70 % au second semestre, dans le but d'atteindre au final 100 % ⁽³⁾. Toutefois, selon le ministère, le bilan de cette mesure est « *contrasté* » et « *son efficacité demeure inégale selon les académies et les capacités de remplacement de courte durée des établissements publics locaux d'enseignement* ».

Enfin, l'ensemble des heures d'enseignement non assurées ne sont pas uniquement liées au non-remplacement d'enseignants absents pour raisons de santé ou de formation. Elles peuvent également être la conséquence de la **fermeture de l'établissement**. C'est ce que montre l'enquête TENAE réalisée par la DEPP. Cette enquête est réalisée auprès d'un échantillon d'environ 1 000 collèges et lycées publics et recueille des informations mensuelles sur les heures d'enseignement non assurées et les jours de fermeture totale de l'établissement. Selon cette enquête, pour l'année scolaire 2024-2025, 9,8 % des heures d'enseignement n'ont pas été assurées dans les établissements publics du second degré. On comptait 7,5 % d'heures d'enseignement non assurées du fait du non-remplacement d'enseignants absents

(1) *Émilie Radé*, Bien-être au travail des personnels de l'éducation nationale : des résultats stables en 2023, Note d'information de la DEPP, n° 24-03, janvier 2024, p. 3.

(2) *DEPP*, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2024-2025*, p. 250.

(3) *Source : ministère de l'Éducation nationale.*

(soit 15,4 millions d'heures d'enseignement) et 2,3 % d'heures non assurées du fait de la fermeture de l'établissement, notamment pour la tenue d'examens (soit 4,8 millions d'heures d'enseignement). Soit un total de 20 millions d'heures perdues pour les élèves.

PROPORTION D'HEURES D'ENSEIGNEMENT NON ASSURÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU SECOND DEGRÉ AU COURS DE L'ANNÉE SCOLAIRE 2024-2025 D'APRÈS L'ENQUÊTE TENAE

Heures d'enseignement non assurées en raison de la fermeture totale de l'établissement	2,3 %
<i>Dont examens et préparation aux examens</i>	<i>2 %</i>
<i>Dont réunions du personnel enseignant (réunions pédagogiques, réunions de préparation à la rentrée, formations, etc.)</i>	<i>0,2 %</i>
<i>Dont intempéries</i>	<i>0,1 %</i>
Heures d'enseignement non assurées en raison du non-remplacement des enseignants	7,5 %
<i>Dont non-remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système (organisation d'examens ou participation aux commissions statutaires)</i>	<i>1,9 %</i>
<i>Dont non-remplacement des enseignants absents pour formation</i>	<i>1,3 %</i>
<i>Dont non-remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles (maladie, congé maternité/paternité, grèves, etc.)</i>	<i>4,3 %</i>
Total des heures d'enseignement non assurées	9,8 %

Source : Alexia Stefanou., 2026, La part du temps d'enseignement non assuré dans les établissements publics du second degré en 2024-2025, Note d'Information de la DEPP, n° 26-14 et données associées disponibles sur <https://www.education.gouv.fr/depp/la-part-du-temps-d-enseignement-non-assure-dans-les-etablissements-publics-du-second-degre-en-2024-504512>.

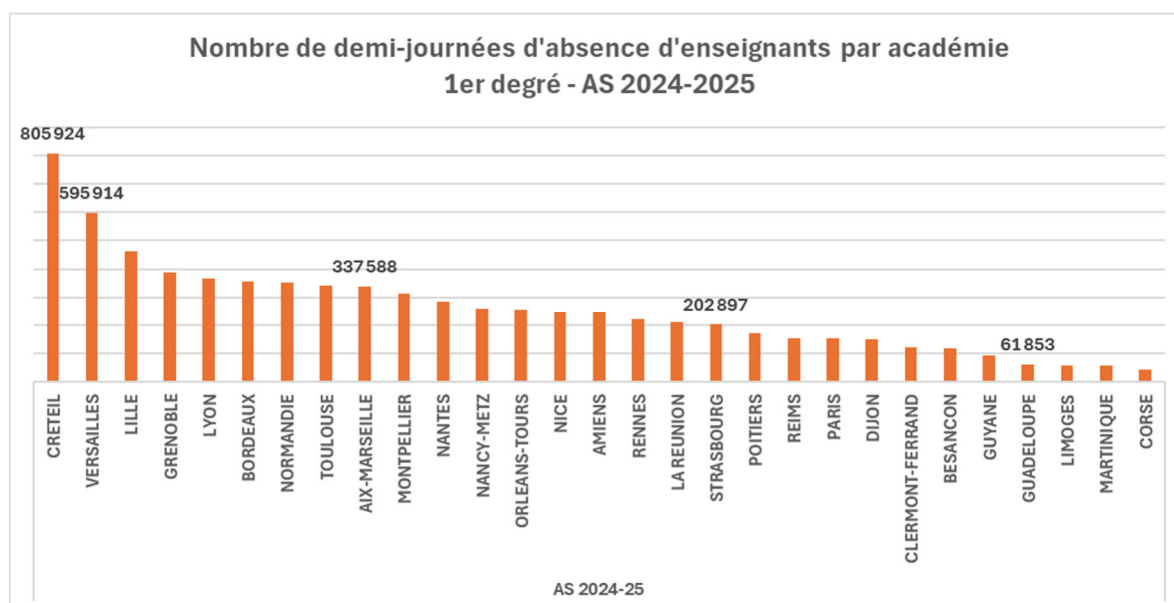
L'enquête TENAE permet aussi de disposer d'informations sur les différences entre établissements dans le non-remplacement des absences. Elle montre notamment que **la proportion d'heures non assurées est plus faible en collège et en lycée professionnel (9,5 %) qu'en lycée d'enseignement général et technologique (10,4 %)**. Ces écarts sont plus marqués pour les fermetures totales des établissements (3,3 % en lycée d'enseignement général et technologique, 2,1 % en lycée professionnel et 1,8 % en collège) que pour les heures non assurées dues au non-remplacement des enseignants pour raisons individuelles (3,9 % en lycée d'enseignement général et technologique, 4 % en lycée professionnel et 4,7 % en collège).

Parmi les motifs de fermeture de l'établissement, on constate une différence importante entre ces catégories pour ce qui concerne les examens : ceux-ci représentent 3 % des heures non assurées en lycée d'enseignement général et technologique contre 1,8 % des heures non assurées en lycée professionnel et 1,4 % des heures non assurées en lycée ⁽¹⁾. L'enquête TENAE montre également des différences entre les établissements situés en Rep et Rep+ et les établissements situés hors de ces réseaux.

(1) Alexia Stefanou, La part du temps d'enseignement non assuré dans les établissements publics du second degré en 2024-2025, Note d'Information de la DEPP, n° 26-14 et données associées disponibles sur <https://www.education.gouv.fr/depp/la-part-du-temps-d-enseignement-non-assure-dans-les-etablissements-publics-du-second-degre-en-2024-504512>.

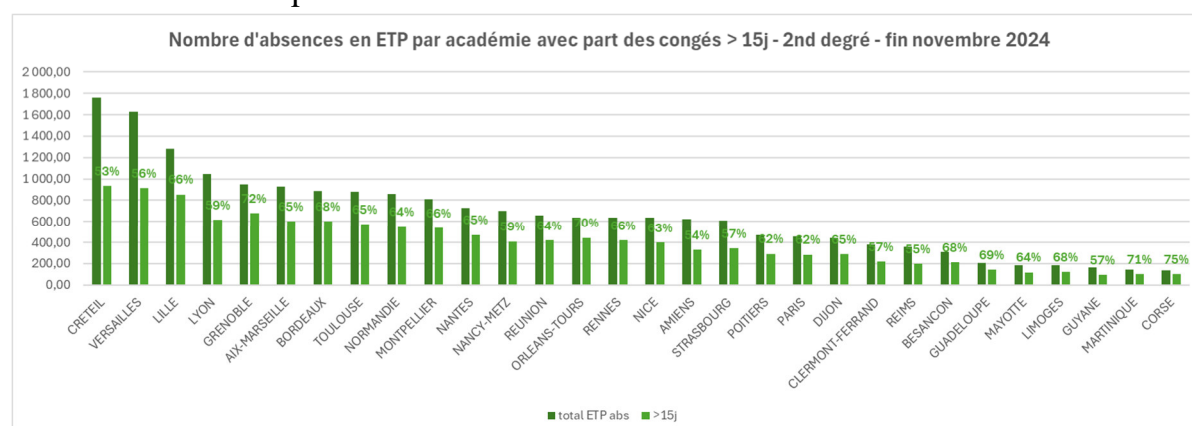
C. DES ABSENCES PLUS NOMBREUSES EN REP ET REP+

Le taux d'absences varie d'une académie à l'autre, dans le premier degré comme dans le second degré. Dans les deux cas, **Créteil et Versailles** font partie des académies qui présentent le plus grand nombre d'absences, ce qui s'explique par le fait qu'il s'agit des académies dont les effectifs enseignants sont les plus nombreux. **Dans le premier degré**, pour l'année scolaire 2024-2025, on comptait 805 924 demi-journées d'absences dans l'académie de Créteil et 595 914 demi-journées d'absences dans l'académie de Versailles, soit, respectivement 10,8 % et 8 % du total des absences ⁽¹⁾.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Dans le second degré, pour l'année scolaire 2024-2025, les absences représentaient, à chaque fois, plus 1 600 ETP absents dans les académies de Créteil et de Versailles, sur un total d'absences de 19 666 ETP, soit plus de 8 % du total des absences à chaque fois ⁽²⁾.



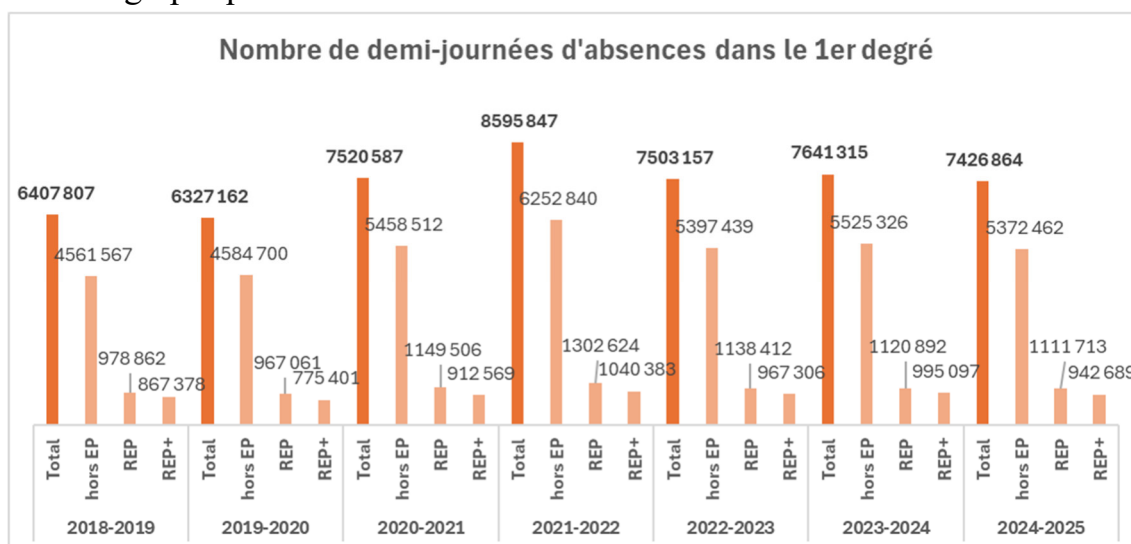
Source : ministère de l'Éducation nationale.

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(2) Source : ministère de l'Éducation nationale.

On relève aussi des différences entre le taux d'absences selon que les établissements sont situés en éducation prioritaire ou hors éducation prioritaire. Depuis la refonte de la carte de l'éducation prioritaire de 2015, on compte 1 093 réseaux d'éducation prioritaire, répartis entre 362 réseaux d'éducation prioritaire renforcée (Rep+), qui constituent le premier cercle du dispositif, et 731 réseaux d'éducation prioritaire (Rep), qui forment un second cercle ⁽¹⁾. Les réseaux Rep et Rep+ recouvrent les établissements du premier degré et les collèges, mais pas les lycées.

Dans le premier degré, les absences dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire représentaient 1 846 240 demi-journées pour l'année scolaire 2018-2019, soit près de 29 % du total des absences tandis que les absences dans les écoles hors éducation prioritaire représentaient 4 561 567 demi-journées, soit 71 % du total des absences. La répartition des absences dans les écoles entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire est restée relativement stable dans le temps, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Il n'a pas été possible pour le rapporteur spécial de déterminer exactement si le taux d'absence des enseignants varie en fonction de leur affectation en éducation prioritaire ou non car il n'a pu obtenir aucune information précise et récente relative au nombre d'enseignants affectés en éducation prioritaire ou au taux d'encadrement dans les réseaux d'éducation prioritaire. En effet, ayant interrogé le ministère sur ce sujet dans son questionnaire budgétaire pour le projet de loi de finances 2026, il n'a reçu aucune réponse à ses questions et a été renvoyé aux Repères et références statistiques édités par la DEPP, qui ne comportent aucune information sur le sujet. Pour la préparation du présent rapport, il a réinterrogé le ministère sur les potentielles disparités territoriales entre les absences dans le premier et le second degrés et n'a pas obtenu plus d'informations que celles présentées ci-dessus. Ce manque d'informations est préjudiciable au travail d'évaluation des politiques publiques mené par la représentation nationale. Le seul

(1) *Cour des Comptes*, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024. Communication à la commission des finances du Sénat, mai 2025, p. 12.

élément qui permet d'appréhender une potentielle distorsion entre le taux d'absences en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire est la comparaison entre ces taux et la proportion du nombre d'établissements situés en éducation prioritaire. En ce qui concerne le premier degré, la proportion des absences d'enseignants en éducation prioritaire (près de 29 % du total des absences) est supérieure à la proportion d'écoles situées en éducation prioritaire : selon la DEPP, à la rentrée 2024, on comptait 6 589 écoles en éducation prioritaire, soit 20 % du total des écoles ⁽¹⁾. Toutefois, cette comparaison comporte des limites car il n'est pas possible de déterminer précisément si un plus ou un moins grand nombre d'établissements correspond à un plus ou moins grand nombre d'enseignants : tout dépend du nombre de classes (potentiellement plus important en zone urbaine qu'en zone rurale), du dédoublement potentiel de ces classes (qui a été mis en place en grande section, CP et CE1 en Rep et Rep+), *etc.*

En ce qui concerne **le second degré**, les données sont encore plus lacunaires. Les données transmises au rapporteur spécial par le ministère n'ont pas permis d'appréhender la répartition des absences dans le second degré en fonction du type d'établissement. Seule l'enquête TENAE fournit quelques informations mais elle ne concerne que la mesure des heures de cours non remplacées, et non les absences des enseignants. Selon cette enquête, **la proportion d'heures d'enseignement non assurées pour l'année scolaire 2024-2025 était de 10 % dans les collèges en éducation prioritaire contre 9 % dans les collèges hors éducation prioritaire** ⁽²⁾. Dans son rapport sur *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège* de décembre 2025, la Cour des comptes indique que la différence entre les taux est due à plusieurs facteurs. En particulier, « *les enseignants exerçant en éducation prioritaire sont plus souvent arrêtés pour raison de santé (5,9 points d'écart dans le second degré en 2023-2024), notamment parce que les conditions de travail y sont plus difficiles* » ⁽³⁾. De plus, le volume d'activités pédagogiques du type sorties, voyages, projets liés à l'éducation artistique et culturelle, à l'éducation au sport, à la santé ou à la citoyenneté, y est plus important que dans les établissements hors éducation prioritaire, ce qui génère des absences de professeurs accompagnateurs pour d'autres classes dont les cours sont alors supprimés. Il en va de même des réunions pédagogiques et des rendez-vous avec les parents d'élèves, qui sont plus souvent susceptibles d'être organisés, y compris sur le temps scolaire, pour assurer le suivi des élèves, davantage concernés par des difficultés scolaires, de santé, des problèmes d'assiduité et de discipline ⁽⁴⁾.

D. DES LACUNES DANS LES DISPOSITIFS STATISTIQUES

La difficulté à appréhender les absences en Rep et Rep+ n'est que l'un des exemples du **caractère lacunaire de l'appareil statistique du ministère de**

(1) DEPP, L'état de l'École 2025, p. 24

(2) Alexia Stefanou, *op. cit.*

(3) Cour des Comptes, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège*, décembre 2025, p. 64.

(4) *Ibid.*, p. 65.

l'Éducation nationale, que le rapporteur spécial déplore vivement. Cette situation prive les pouvoirs publics, et notamment la représentation nationale, d'une vision correcte de la situation. En effet, une bonne connaissance de la situation est indispensable, à la fois pour développer la capacité d'anticipation de l'administration, calibrer précisément les besoins et les mesures à mettre en place (en particulier les recrutements de remplaçants) et réaliser leur chiffrage budgétaire. Cet état des lieux, préalable à la prise de décision, est d'autant plus indispensable que le nombre d'heures d'enseignement non assurées, et donc perdues pour les élèves, ne cesse de progresser.

Certaines lacunes avaient déjà été relevées par la Cour des Comptes dans son rapport de décembre 2025 ⁽¹⁾. Pour la préparation de son rapport, le rapporteur spécial a lui aussi interrogé le ministère sur l'existence de certaines données ou statistiques et il a constaté à cette occasion de nombreux manques. Il tient tout d'abord à faire part de sa préoccupation quant à **la fiabilité des données**. Ainsi, en ce qui concerne la mesure du nombre d'enseignants absents sur une année, il lui a été indiqué que *« la mesure de l'absence nécessite le recours à plusieurs sources, dont le périmètre et les unités de mesure sont parfois divergents »* et que *« des retards et l'incomplétude dans la saisie des données en services déconcentrés peuvent avoir un impact quant à leur fiabilité »*. En outre, le rapporteur spécial a constaté des **discordances entre le type de données recueillies pour le premier degré** et celle recueillies pour le second degré et d'importantes **lacunes pour le premier degré**. Tout d'abord, les données permettant la mesure des absences des enseignants sont exprimées en demi-journées pour le premier degré et en équivalent temps plein (ETP) pour le second degré. De plus, les données mobilisables par la DGRH ne permettent pas de distinguer les absences de courte durée et celles de longue durée dans le premier degré, alors que la mesure est possible pour le second degré. Or la durée des absences est un paramètre essentiel en ce qui concerne la continuité pédagogique et le suivi des apprentissages pour les élèves.

Enfin, **l'enquête annuelle Temps d'enseignement non assuré auprès des élèves (TENAE) de la DEPP** sur les heures de cours perdues et leurs causes, ne porte que sur le second degré, et pas sur le premier degré et ne fait pas la distinction entre absences de courte durée et les absences de longue durée. C'est pourquoi le rapporteur spécial **préconise que la DEPP élargisse le périmètre de l'enquête TENAE**, dont les résultats sont extrêmement précieux, au premier degré et que des améliorations soient introduites dans le questionnaire de l'enquête pour distinguer les absences de courte durée et les absences de longue durée. Il souhaite également que cette étude puisse fournir davantage d'éléments permettant de déterminer correctement si le taux d'absence varie entre les niveaux (pré-élémentaire, élémentaire, collège, lycée), entre les disciplines (pour le second degré) ou entre les zones géographiques.

Les résultats d'une étude globale relative aux heures de cours non assurées, et donc perdues pour les élèves, dans l'ensemble de l'enseignement scolaire, doivent

(1) *Ibid.*, p. 29-34.

servir de base à un travail d'amélioration des dispositifs existants dédiés au remplacement, qui ne sont pas aujourd'hui à la hauteur des enjeux. Dresser un tel état des lieux est indispensable.

Recommandation n° 1 : Élargir le périmètre de l'enquête TENAE de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale au premier degré et introduire des améliorations dans le questionnaire de l'enquête, notamment pour distinguer les absences de courte durée et les absences de longue durée.

Le rapporteur spécial note par ailleurs que le ministère n'a pas pu fournir de chiffrage national relatif aux **absences pour grèves**, lacune qui avait déjà été soulevée par la Cour des Comptes ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial regrette également qu'aucune réponse n'ait pu être fournie par le ministère à sa question sur la **corrélation entre la qualité des conditions de travail et les absences**. Il aurait en particulier souhaité savoir s'il y avait plus d'absences dans les établissements où les incidents remontés dans le système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire (SIVIS), ou par d'autres moyens, sont nombreux. Il considère qu'il est indispensable de mieux mesurer, pour les équipes pédagogiques, les risques psycho-sociaux liés à la dégradation du climat scolaire et leur impact potentiel sur les absences et la capacité à recruter des remplaçants, de manière à améliorer les réponses et à garantir des conditions de travail correctes aux personnels.

En effet, la seconde édition de l'enquête nationale de climat scolaire et de victimation conduite auprès des personnels du second degré par la DEPP au printemps 2024 **montre une dégradation de la perception des conditions de travail**. En particulier, 63 % des personnels des établissements du second degré considèrent que les règles de vie collective sont bien appliquées dans l'établissement, chiffre en baisse par rapport à l'enquête réalisée en 2018-2029 (70 %). Ce chiffre est plus bas dans les collèges situés en éducation prioritaire (50 %) que dans les collèges situés hors éducation prioritaire (61 %) ou dans les lycées d'enseignement général et technologique (65 %).

Interrogés sur les atteintes dont ils ont été victimes dans le cadre professionnel au cours de l'année scolaire, 57 % des personnels ont répondu avoir été victimes d'au moins une atteinte. Ce sont les personnels exerçant dans les collèges en éducation prioritaire qui déclarent le plus fréquemment avoir subi au moins une atteinte (65 % contre 62 % dans les collèges publics hors éducation prioritaire et 54 % dans les lycées d'enseignement général et technologique). Sur l'ensemble des personnels ayant déclaré avoir été victimes d'une au moins atteinte, 42 % ont déclaré avoir été victimes d'arrogance ou de mépris. 15 % ont indiqué avoir été victimes de moqueries ou d'insultes et 5 % de menaces. 14 % ont fait état de vol ou de dégradation de matériel pédagogique ou professionnel et 4 % de vol

(1) Cour des Comptes, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège*, 2025, p. 38.

ou dégradation d'objets personnels. Enfin, 2 % ont été victimes de bousculades intentionnelles, coups ou blessures ⁽¹⁾.

Cette dégradation du climat scolaire est ressentie par les parents d'élèves, comme le montre l'enquête réalisée par l'UNAAPE auprès des associations adhérentes, qui indique que « *tous les répondants reconnaissent que la dégradation du climat scolaire contribue aux absences, mais refusent d'en faire la cause unique* ». Il convient donc que la DEPP approfondisse ses travaux sur les conditions de travail des enseignants et le rapporteur spécial préconise qu'une étude lui soit confiée pour mesurer la corrélation entre la qualité des conditions de travail (et notamment le taux d'incidents) et les absences d'enseignants.

Recommandation n° 2 : Confier à la DEPP une étude mesurant la corrélation entre la qualité des conditions de travail des enseignants (et notamment le taux d'incidents dans les établissements) et les absences d'enseignants.

En outre, **certains indicateurs**, qui seraient particulièrement utiles pour les pouvoirs publics, **n'ont jamais été construits car ils n'ont pas d'utilité en matière de pilotage des ressources humaines** pour la DGRH. Interrogé sur le sujet, le ministère a indiqué au rapporteur spécial qu'il ne disposait pas d'un ratio permettant de rapporter le nombre total d'enseignants absents au nombre d'élèves pour l'année scolaire 2024-2025 « *ce ratio n'ayant pas d'utilité en matière de pilotage RH et de remplacement* » ⁽²⁾. Pour les mêmes raisons, il n'existe pas de ratio permettant de rapporter le nombre total de demi-journées d'absence d'enseignants au nombre d'élèves pour une année scolaire ou de ratio permettant de rapporter le nombre total d'heures de cours non assurées du fait d'absence d'enseignants au nombre d'élèves pour une année scolaire.

Ces lacunes empêchent de suivre l'évolution de ces ratios dans le temps et d'étudier les différences de ratios entre absences de courte durée et de longue durée, premier degré et second degré publics, niveaux, filières, disciplines ou encore entre académies ou zones géographiques (notamment entre zone urbaine et zone rurale et entre établissements situés en éducation prioritaire et établissements situés hors éducation prioritaire). Le rapporteur spécial préconise donc la mise en place au niveau national de tel ratios, pour favoriser la connaissance des problématiques et le pilotage.

(1) Émilie Radé, Muriella Rakotobe, Catherine Simon, Boubou Traore, Le vécu au travail des personnels du second degré, en 2023-2024, Note d'Information de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, n° 25.47, juillet 2025, p. 2-4

(2) Source : ministère de l'Éducation nationale.

Recommandation n° 3 : Mettre en place, au niveau de la direction générale des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale, de nouveaux indicateurs de pilotage fondés sur des ratios entre le nombre d'enseignants absents et celui d'élèves pour étudier les différences entre absences de courte durée et absences de longue durée, premier degré et second degré publics, niveaux, filières, disciplines ou encore entre académies ou zones géographiques (notamment entre zone urbaine et zone rurale et entre établissements situés éducation prioritaire et établissements situés hors éducation prioritaire).

Enfin, **aucun travail n'a été réalisé par le ministère de l'Éducation nationale pour mesurer l'éventuel impact de l'absence de cours et de l'absence de remplacement sur les résultats des élèves**, leur maîtrise des savoirs fondamentaux, leur taux de réussite aux examens nationaux (diplôme national du brevet, baccalauréat), leur orientation ou le climat scolaire. Pourtant, la question se pose, comme l'a montré l'étude économétrique réalisée par la Cour des Comptes dans son rapport de décembre 2025. Selon cette étude, au niveau global, les facteurs les plus prédictifs des résultats aux épreuves écrites du brevet sont l'indice de position sociale des établissements scolaires et les scores obtenus en français et en mathématiques en classe de sixième (qui témoignent de l'importance des acquis initiaux) tandis que le nombre d'heures d'enseignement non assurées ne joue qu'un rôle faible.

Cependant, l'analyse plus précise du cas de l'Île-de-France montre que « *les absences ponctuelles non remplacées ont un impact défavorable sur les résultats scolaires dans les zones prioritaires* »⁽¹⁾. Le rapporteur spécial juge donc indispensable qu'une étude soit confiée à la DEPP pour mesurer l'impact des absences non remplacées sur le niveau scolaire et l'orientation des élèves dans le premier degré comme dans l'ensemble de niveaux et des types d'établissements du second degré. Il considère que ce travail ne doit pas se limiter à une approche économétrique et qu'il doit aussi prendre en compte les questions de gestion de classe, de pédagogie, d'apprentissages, notamment en associant des spécialistes des sciences de l'éducation, comme cela a par exemple déjà été fait dans *l'Évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes de CP et de CE1 en REP+ sur les résultats des élèves et les pratiques des enseignants*, publiée en 2021 par la DEPP.

Recommandation n° 4 : Faire réaliser par la DEPP, assistée par des professionnels en sciences de l'éducation, une étude quantitative et qualitative sur l'impact de l'absence de cours et de remplacement sur les résultats des élèves dans le premier et le second degrés.

(1) Cour des Comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 75-78.

E. DES ÉLÈVES ET DES FAMILLES INQUIETS DES HEURES DE COURS PERDUES, CE QUI CONDUIT À UNE MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Les absences non remplacées suscitent des inquiétudes chez les élèves et les parents, qui diffèrent selon les niveaux. L'UNAAPE a indiqué au rapporteur spécial que les craintes spécifiques qui s'expriment dans **le premier degré** sont liées à la nécessité de devoir organiser la garde des enfants en urgence (ce qui peut causer une perte de salaire pour les parents lorsqu'ils doivent poser un jour de congé), à la sécurité des enfants (du fait d'une dégradation du taux d'encadrement), à l'impact sur les apprentissages fondamentaux ainsi que, pour la maternelle, à l'impact psychologique sur les enfants. Par ailleurs, les familles ressentent particulièrement mal le fait que les collectivités territoriales leur fassent payer les frais de cantine quand elles gardent leur enfant à la maison pour soulager l'équipe enseignante, car la désinscription de dernière minute est impossible.

Dans le **second degré**, selon les remontées de l'UNAAPE, l'impossibilité de réaliser le programme annuel, l'absence de rattrapage l'année suivante et le risque de décrochage en cas d'absence prolongée sont des sujets d'inquiétude majeurs. Les craintes portent également sur les acquisitions dans les matières fondamentales, les spécialités et matières principales au lycée, les classes à examen et Parcoursup. Ce retour de terrain vient confirmer les indications du ministère de l'Éducation nationale qui précise qu'**au collège**, les familles craignent surtout la désorganisation des emplois du temps, les heures perdues, les risques de décrochage et les temps non encadrés, tandis qu'**au lycée** les inquiétudes se concentrent sur les examens, Parcoursup, les spécialités et les disciplines à enjeux certificatifs. Sur l'ensemble du second degré, **les classes de troisième, de première et de terminale sont plus mises en difficultés que les autres** en cas d'absences des enseignants car il s'agit de classes à examen où il faut préparer les épreuves terminales et dans lesquelles le contrôle continu joue aussi un rôle dans l'obtention de l'examen final.

Cette vulnérabilité est renforcée, pour les élèves de troisième, par le fait que les bilans périodiques participent à l'affectation sur Afflernet et, pour les élèves de première et de terminale, par le poids des bulletins scolaires de ces deux années (en termes de notes, de rangs et d'appréciations) dans leur dossier Parcoursup. **Les inquiétudes sont particulièrement marquées pour certaines disciplines**, comme les mathématiques, le français, les langues vivantes et certaines disciplines scientifiques et professionnelles, **notamment lorsqu'elles sont perçues comme déterminantes pour la réussite scolaire**.

Par ailleurs, les absences non remplacées peuvent contribuer à **fragiliser le climat scolaire** en affectant l'ambiance de classe, l'engagement scolaire des élèves, le sentiment de stabilité de l'environnement scolaire, la qualité des relations entre les familles et l'institution ainsi que le sentiment de justice et d'égalité entre élèves ou territoires. En particulier, la répétition des absences ou des remplacements tardifs peut générer une perte de repères pour les élèves, une augmentation des

comportements perturbateurs et une moindre adhésion des familles au fonctionnement de l'établissement.

Les inquiétudes et leurs expressions diffèrent en fonction des territoires. **Les élèves scolarisés dans des territoires ruraux, isolés ou en éducation prioritaire sont plus fragiles** que d'autres face aux absences des enseignants, quel que soit le degré ou le niveau d'enseignement. Les absences non remplacées d'enseignants renforcent les inégalités sociales et territoriales. En effet, les élèves de ces territoires sont **plus dépendants de l'école pour les apprentissages** que les publics scolaires plus favorisés car ils disposent d'un accès moindre au soutien scolaire, à des cours particuliers ou à un accompagnement familial qui permettrait de compenser les heures d'enseignement perdues. La progression du nombre d'heures d'enseignement non assurées constitue ainsi un vecteur de renforcement des inégalités scolaires, entre ceux disposant des moyens de compenser ces heures perdues à l'école par un accompagnement extrascolaire, et ceux qui en sont dépourvus.

En zone d'éducation prioritaire, les absences non remplacées affectent également durement **l'organisation scolaire** car elles viennent s'ajouter à des fragilités déjà existantes : climat scolaire parfois tendu, risques de décrochage scolaire, précarité sociale, conditions de vie difficiles des élèves.

Les problématiques des territoires ruraux sont différentes : les absences impactent particulièrement l'organisation scolaire parce que les **écoles d'une à deux classes** y sont particulièrement nombreuses. De ce fait, l'absence d'un enseignant désorganise l'intégralité de la structure et une absence non remplacée produit un effet immédiat sur les élèves de plusieurs niveaux. Ainsi, selon un rapport d'information sénatorial, reprenant les chiffres de la DEPP, 94,5 % des écoles rurales comptent au moins une classe à niveaux multiples, tandis que 70 % des classes relèvent de l'enseignement multi-niveaux dans certains départements ruraux faiblement peuplés ⁽¹⁾.

Autre sujet d'importance pour les petites structures scolaires rurales : l'absence d'un enseignant peut engendrer un dysfonctionnement majeur de l'organisation de l'établissement, les petites écoles reposant en effet sur les épaules du chef d'établissement qui, faute de décharge complète, assure également des enseignements auprès des élèves. La conjonction des sujétions liées à la fonction de directeur d'école et des contraintes relatives au métier d'enseignant viennent accroître les risques psycho-sociaux et médicaux.

En ce qui concerne les **collèges**, le problème vient du fait que les enseignants ont des services partagés entre plusieurs établissements, lorsque ceux-ci ont des effectifs faibles. Cette situation rend plus complexe le remplacement. En outre, la moindre présence de l'offre culturelle et l'éloignement des services, notamment

(1) M. Bernard Delcros, M. Laurent Somon, Mme Corinne Féret et M. Bernard Buis, Rapport d'information relatif à la compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire, Sénat, 4 décembre 2025, p. 58.

médico-sociaux, constituent des facteurs d'isolement que toute rupture de continuité pédagogique peut aggraver. Par ailleurs, les absences non remplacées augmentent le nombre d'heures de permanence dans le second degré. Cette situation est particulièrement problématique dans les zones rurales où les élèves sont fréquemment demi-pensionnaires et très dépendants des **transports scolaires**, peu nombreux et dont les trajets sont longs.

L'absence de remplacement et la mise en place de solutions qui ne garantissent pas forcément des conditions de calme optimales ajoutent donc de la fatigue à la fatigue liée aux transports scolaires et pénalise particulièrement ces élèves. Le rapporteur spécial a pu constater lors de sa visite du collège Hippolyte Rémy de Coulommiers que les horaires du collège étaient conditionnés par les horaires de passage des transports scolaires, ce qui ne permettait pas une adaptation satisfaisante des horaires de cours aux besoins des élèves, en particulier parce qu'ils devaient commencer trop tôt le matin. À l'inverse, les élèves habitant dans des zones urbaines et se rendant au collège à pied peuvent plus facilement s'adapter en arrivant plus tard ou partant plus tôt le soir et, lorsqu'ils sont externes, en adaptant les horaires de leur pause déjeuner. Les dysfonctionnements du système de remplacement pénalisent ainsi en premier lieu les élèves des territoires ruraux, mais aussi leurs parents qui, contraints d'amener eux-mêmes leurs enfants à l'école faute d'offre de transport en commun suffisante, doivent adapter leur vie personnelle et professionnelle aux aléas des absences d'enseignants. Il y a là une franche rupture d'égalité entre élèves urbains et ruraux.

Dans son étude sur les heures perdues en collège de décembre 2025, la Cour des Comptes s'est penchée sur le cas de l'Île-de-France. Elle a constaté que, si les **départements franciliens les plus touchés par les jours d'absences de longue durée non remplacées** sont les moins favorisés et ceux qui comptent le plus **d'établissements en éducation prioritaire** (comme la Seine-Saint-Denis), une analyse infra-départementale montre qu'il y a aussi « *une concentration des absences longues non remplacées dans les zones situées en troisième couronne, plus rurales et moins accessibles* » ⁽¹⁾, ce qui fait qu'un département comme la Seine-et-Marne est également impacté — sujet sur lequel le rapporteur spécial a été sensibilisé lors de ses visites de collèges.

À l'échelle d'un petit collège rural isolé, un faible volume d'heures de cours perdues peut être plus durement ressenti que dans un gros collège et perturber l'organisation de l'ensemble du collège. Par exemple, si l'unique professeur dans une discipline est arrêté plusieurs semaines sans pouvoir être remplacé, qu'il exerce à temps incomplet et que sa discipline est en tension, c'est la totalité des classes des différents collèges dans lesquels il exerce qui sera privée de cours. Ces difficultés de remplacement dans les petits collèges ruraux sont aggravées par le fait que, le nombre d'enseignants étant réduit et les services incomplets plus répandus qu'ailleurs, le potentiel d'adhésion au Pacte et de remplacement de courte durée y est moindre.

(1) Cour des Comptes, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025*, p. 65.

Il est également plus difficile de trouver des remplaçants contractuels pour des remplacements de longue durée dans des zones rurales éloignées pour des raisons et économiques (les contractuels remplaçants ne disposent pas d'indemnités de transport) et logistiques : résidence située en ville, permis de conduire moins possédé qu'avant... ⁽¹⁾. Par ailleurs, **il est plus difficile de trouver des remplaçants contractuels dans les zones urbaines** sensibles car les contractuels ont la possibilité de refuser des affectations ne correspondant pas à leurs attentes ou contraintes ⁽²⁾. Les parents d'élèves sont conscients de ces difficultés. Ainsi, la plupart des associations ayant répondu à l'enquête de l'UNAAPE ont souligné qu'il existe une forme de « *cercle vicieux* » car « *des établissements perçus comme difficiles ne trouvent pas de remplaçants, ce qui aggrave encore le désordre* ». Ainsi, en Île-de-France, où le marché de l'emploi est extrêmement compétitif, le rectorat de Créteil souffre de la concurrence avec Paris, où les conditions d'exercice des enseignants sont plus attractives ⁽³⁾.

Certains élèves sont aussi plus vulnérables que d'autres face aux absences non remplacées, quel que soit le territoire. C'est le cas des élèves dont les apprentissages dépendent le plus de la continuité pédagogique, de la stabilité des repères et de l'étayage régulier de l'adulte. Il s'agit notamment d'élèves qui sont fragiles sur le plan psychoaffectif, qui présentent des difficultés d'attention, de planification ou d'autorégulation ou encore d'élèves qui ont besoin d'explicitations fréquentes, de reformulations et d'outils de structuration pour accéder aux apprentissages. Il peut aussi s'agir d'élèves dont les apprentissages reposent fortement sur des repères organisationnels, des outils procéduraux et des habitudes de classe construites dans le temps. De ce fait, les absences non remplacées **aggravent les inégalités** entre les élèves les plus autonomes face aux attentes implicites de l'école et ceux qui nécessitent un accompagnement pédagogique structuré pour accéder aux apprentissages.

La problématique des absences d'enseignants et des difficultés de remplacement concerne donc plusieurs aspects sensibles : la continuité du service public d'éducation, le sentiment de sécurité et de prise en charge des élèves, la confiance des familles dans l'institution et la lisibilité de l'organisation scolaire. De ce fait, elle représente une **source majeure de tensions entre l'institution scolaire et les familles**. Ces tensions sont d'autant plus fortes que les parents entretiennent désormais un rapport plus immédiat à l'information scolaire – que le développement des outils numériques comme l'espace numérique de travail (ENT), les applications de vie scolaire ou les messageries ont renforcé – et qu'ils expriment des attentes élevées en matière de continuité pédagogique et de communication. Les absences non remplacées génèrent un climat de défiance envers l'institution scolaire, ce qu'illustre la formule employée par l'une des associations répondant à l'enquête de l'UNAAPE : « *le ministère fait des effets d'annonce mais ne s'attaque pas aux vrais problèmes* ».

(1) *Ibid.*, p. 63.

(2) *Ibid.*, p. 61.

(3) *Ibid.*, p. 67.

L'inquiétude se transforme désormais en colère face à ce qui est considéré comme une incapacité de l'État à assurer une mission de service public essentielle, malgré ses promesses de réformes et d'amélioration renouvelées. Les parents d'élèves passent progressivement d'une manifestation de désapprobation via les fédérations à un engagement de la responsabilité de l'État devant les tribunaux pour défaut de continuité du service. Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Éducation nationale a recensé 285 requêtes devant les tribunaux administratifs pour les années scolaires 2020-2021 à 2023-2024 (dont 65 sont toujours en cours d'instruction). 56 % des requêtes introduites concernent les académies franciliennes (Paris, Créteil, Versailles) ⁽¹⁾. Les requêtes portent à 67 % sur des heures d'enseignement non assurées au collège, tandis que le lycée représente 15 % des demandes et le premier degré, 18 % ⁽²⁾. **La plupart des jugements sont favorables à l'État** et la majorité d'entre eux concernent des requêtes irrecevables (principalement en raison d'un défaut de demande indemnitaire préalable) ou qui ne contiennent aucune précision sur la nature des préjudices allégués.

Pour ce qui concerne les requêtes favorablement accueillies, l'ensemble des tribunaux administratifs font **application de la décision de principe du Conseil d'État** du 27 janvier 1988 ⁽³⁾ selon laquelle le manquement à l'obligation d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites aux programmes d'enseignement « *qui a pour effet de priver, en l'absence de toute justification tirée des nécessités de l'organisation du service, un élève de l'enseignement considéré pendant une période appréciable, est constitutif d'une **faute de nature à engager la responsabilité de l'État*** ». En ce qui concerne **le montant du préjudice**, deux modalités de calcul sont appliquées selon les tribunaux administratifs. Certains tribunaux accordent un montant forfaitaire (qui oscille généralement entre 100 et 800 euros), tandis que d'autres fixent le montant du préjudice sur la base d'une certaine somme par heure, la plupart du temps, la somme de 10 euros par heure d'enseignement manquée dans le second degré, ce qui augmente le montant des sommes allouées. Le total des montants des condamnations indemnitaires (qui sont imputées sur l'action 04 « Expertise juridique » du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*) reste faible.

(1) Par ailleurs, quelques référés mesure-utile ont été formés pour enjoindre l'administration à remplacer des enseignants absents ou rattraper les heures d'enseignement manquées mais ces requêtes ont toutes été rejetées par les tribunaux administratifs.

(2) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(3) CE, 27 janvier 1988, n° 64076, Rec.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JUGEMENTS ET DU MONTANT DES RÉPARATIONS ALLOUÉES

Année scolaire concernée	Nombre de jugements	Dont jugements défavorables	Montant total des réparations allouées
2020-2021	24	4	1 000 €
2021-2022	96	57	33 200 €
2022-2023	89	52	27 555 €
2023-2024	11	2	1 500 €
Total	220	115	63 255 €

Source : ministère de l'Éducation nationale (données au 28 mai 2026).

Si les sommes en jeu sont symboliques, les recours sont surtout un moyen pour les familles de faire pression sur l'institution scolaire, en cas d'absences longues ou multiples non remplacées, comme le rappelle la Cour des Comptes qui relève que si « *le profil des requérants n'est pas public, [...] les personnes défavorisées sont moins susceptibles de saisir la justice ou même d'alerter les pouvoirs publics ou les médias* » ⁽¹⁾. C'est pourquoi le rapporteur spécial appelle ses collègues à se saisir pleinement du sujet, pour que l'égalité du droit au remplacement soit garantie sur tous les territoires, favorisés comme défavorisés, urbains comme ruraux.

Il considère que le non-remplacement de millions d'heures d'enseignement constitue une remise en cause directe de l'effectivité du droit à l'éducation, pourtant reconnu à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, et qu'il en va donc de la responsabilité de l'État d'agir pour limiter au maximum les conséquences néfastes de ce phénomène pour les élèves et leurs parents.

II. UN SYSTÈME DE REMPLACEMENT QUI FONCTIONNE PARTICULIÈREMENT MAL POUR LE REMPLACEMENT DE COURTE DURÉE DANS LE SECOND DEGRÉ

A. UN TAUX D'EFFICACITÉ DU REMPLACEMENT INFÉRIEUR À 80 % DANS LE PREMIER DEGRÉ

En ce qui concerne le premier degré, il convient de rappeler que **l'article L. 133-1 du code de l'éducation** dispose que : « *Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat est accueilli pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes* » et qu'« *il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer* ». L'accueil des élèves et la continuité de leur prise en charge sont assurés dans l'attente d'un remplacement effectif de l'enseignant absent. En pratique, des **personnels dédiés au remplacement** pour le premier degré peuvent être mobilisés dès la première

(1) Cour des Comptes, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège*, décembre 2025, p. 74.

demi-journée d'absence d'un enseignant, qu'il s'agisse d'absences de courte ou de longue durée. Ce remplacement est pris en charge au niveau départemental. Les absences signalées par les directeurs d'école sont transmises aux circonscriptions, puis centralisées au niveau de la direction de services départementaux de l'Éducation nationale, où un service dédié organise les affectations. Un fonctionnaire titulaire membre d'une brigade de remplacement (dont le cadre juridique est défini par le décret du 9 mai 2017) ⁽¹⁾ peut alors être affecté. Un contractuel peut aussi être affecté pour couvrir les besoins de remplacement. Toutefois, dans l'intervalle nécessaire à l'affectation d'un remplaçant, les **élèves sont, dans la très grande majorité des situations, accueillis au sein de l'école dans le cadre des dispositifs d'organisation interne** : il s'agit de la répartition des élèves dans les autres classes (dite « ventilation dans les classes ») ou de leur accueil par la direction de l'école.

La mesure de l'efficacité et de l'efficience du remplacement dans le premier degré public est réalisée grâce à deux sous-indicateurs de l'indicateur 2.3 « Efficacité et efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés publics » du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire*. Le premier sous-indicateur est le **taux de remplacement**, qui mesure le rapport entre le nombre de demi-journées d'absence effectivement remplacées pendant une année scolaire et le nombre total des demi-journées d'absence. **Ce taux s'est dégradé**, passant de 81,8 % pour l'année scolaire 2017-2018 ⁽²⁾ à **79,2 %** pour l'année scolaire 2024-2025 ⁽³⁾. Cette dégradation a notamment été constatée dans l'académie de Créteil, où le taux de remplacement est désormais de 76,2 % (contre 81 % auparavant) ⁽⁴⁾ et est inférieur au taux de remplacement au niveau national (qui est de 79,2 %). Certaines politiques mises en place par le gouvernement ont contribué à tendre la situation dans des départements en difficulté. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, la politique de dédoublement a généré un besoin de 1 600 ETP dans un contexte où une baisse des rendements des concours était constatée, situation qui a généré un important besoin en recrutements de contractuels pour assurer les remplacements, selon le rectorat de Créteil.

L'indicateur 2.3 du programme 214 mesure également le taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants. **De manière constante depuis 2018, le potentiel de remplaçants s'établit en moyenne au niveau national à 10 % de l'effectif total dans le premier degré**. Les remplaçants

(1) Décret n° 2017-856 du 9 mai 2017 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement des enseignants du premier degré. L'article 1^{er} dispose que « des personnels enseignants du premier degré, titulaires et stagiaires, peuvent être chargés, dans chaque département, d'assurer le remplacement des enseignants momentanément absents ou d'occuper un poste provisoirement vacant ». L'article 2 prévoit que le directeur académique des services de l'éducation nationale détermine par arrêté la ou les différentes zones géographiques dans lesquelles les remplaçants exercent leurs fonctions. L'article 3 prévoit que les remplaçants sont rattachés à une école et l'article 5 prévoit qu'entre deux remplacements, les personnels sont chargés d'assurer des activités de nature pédagogique dans leur école de rattachement.

(2) Rapport annuel de performances pour 2018, p. 212.

(3) Rapport annuel de performances pour 2025, p. 253.

(4) Source : rectorat de Créteil.

représentaient 34 825,03 ETP (soit 10,8 % des effectifs) pour l'année scolaire 2024-2025, contre 31 551,83 ETP (soit 10,9 % des effectifs) pour l'année scolaire 2018-2019 ⁽¹⁾. Les fonctionnaires constituent la grande majorité des effectifs dédiés au remplacement. Ainsi, à la rentrée 2024, plus de 88 % du total des remplaçants dans le premier degré étaient des fonctionnaires (28 141 fonctionnaires) et moins de 12 % des contractuels (3 686 contractuels) ⁽²⁾.

Le taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants correspond au rapport entre le nombre de demi-journées d'absence remplacées par les titulaires remplaçants et les contractuels chargés du remplacement pendant une année scolaire et le nombre de demi-journées potentielles de remplacement dues par les titulaires remplaçants et les contractuels chargés du remplacement pour tous types d'absences pendant une année scolaire. Il s'est amélioré dans le temps, passant de 71,7 % pour l'année scolaire 2017-2018 ⁽³⁾ à **76 %** pour l'année scolaire 2024-2025 ⁽⁴⁾, mais il reste encore inférieur à 80 %, ce qui est loin d'être satisfaisant.

Cependant, comme le ministère l'a rappelé au rapporteur spécial, l'« *importance du potentiel de remplacement constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, à l'efficience du dispositif de remplacement* » : la qualité de l'organisation et du pilotage opérationnel joue également un rôle déterminant. C'est pourquoi le ministère poursuit notamment un **chantier de transformation du mode d'organisation du remplacement dans le premier degré par la fusion des différentes brigades existant dans un département**. Si cette fusion peut sembler une piste d'optimisation pertinente, il convient de souligner que, dans certains départements – notamment ruraux – une telle politique peut se heurter à des limites liées à la taille des départements, qui impliqueraient des temps de trajets aberrants pour les enseignants remplaçants. Ce point a notamment été relevé par certaines associations de parents d'élèves représentées dans le cadre de l'UNAAPE, en particulier dans le cas du Finistère : la création d'une bridage départementale unique y semble impossible à réaliser du fait de la taille du département et des contraintes de mobilité imposées aux agents.

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(2) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(3) Rapport annuel de performances pour 2018, p. 212.

(4) Rapport annuel de performances pour 2025, p. 253.

B. LE REMPLACEMENT DE COURTE DURÉE, POINT FAIBLE DU DISPOSITIF DE REMPLACEMENT DANS LE SECOND DEGRÉ

À la différence du premier degré, dans le **second degré**, le remplacement des **absences de plus de 15 jours** est pris en charge par le rectorat tandis que les absences de moins de quinze jours sont gérées par le chef d'établissement, qui ne dispose pas de personnel dédié.

En ce qui concerne **les absences de plus de quinze jours**, l'établissement saisit sur des outils de gestion l'arrêt de travail et son besoin de suppléance pour que ce besoin soit pris en compte par les services du rectorat. Le recteur affecte par arrêté des fonctionnaires, les **titulaires sur zones de remplacement** (dits « TZR ») dont le cadre d'activité est défini par le décret du 17 septembre 1999 ⁽¹⁾. Le rectorat peut également affecter des contractuels en contrats à durée indéterminée (CDD) ou en contrats à durée déterminée (CDI) ⁽²⁾. Le potentiel de remplaçants représente environ 2,4 % de l'effectif total des enseignants du second degré depuis 2018. Les remplaçants représentaient 8 116,29 ETP pour l'année scolaire 2024-2025 (soit 2,3 % de l'effectif total) contre 7 489,79 ETP (soit 2,1 % de l'effectif total) pour l'année scolaire 2018-2019 ⁽³⁾. À la différence du premier degré, **les contractuels sont majoritaires parmi les remplaçants**. En effet, à la rentrée 2024, on comptait 8 830 fonctionnaires (42 % du total) pour 12 160 contractuels (près de 58 % du total) ⁽⁴⁾.

L'efficacité du remplacement de plus de quinze jours est mesurée par un sous-indicateur de l'indicateur 2.3 du programme 214 : le **taux de remplacement des enseignants**, qui est défini comme le rapport entre le nombre de jours de remplacement ou de suppléance d'une durée supérieure ou égale à 15 jours assurés pendant une année scolaire par le potentiel de remplacement (tels que les titulaires sur zone de remplacement) et les contractuels (en CDI ou CDD) et le nombre de jours de remplacement ou de suppléance d'une durée supérieure ou égale à 15 jours ayant fait l'objet d'une demande de remplacement pendant une année scolaire.

Ce taux s'est **dégradé**, passant de 97 % pour l'année scolaire 2017-2018 ⁽⁵⁾ à **94,3 %** pour l'année scolaire 2024-2025 ⁽⁶⁾. En revanche, il y a **une amélioration**

(1) Décret n° 99-823 du 17 septembre 1999 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans les établissements d'enseignement du second degré. L'article 1^{er} dispose que « Des personnels enseignants du second degré [...] titulaires et stagiaires, peuvent être chargés, dans le cadre de l'académie et conformément à leur qualification, d'assurer le remplacement des agents momentanément absents ou d'occuper un poste provisoirement vacant ». L'article 2 prévoit que le recteur d'académie détermine au sein de l'académie, par arrêté, les différentes zones dans lesquelles ces personnels exercent leurs fonctions. L'article 3 prévoit qu'ils sont rattachés à un l'établissement public local d'enseignement et l'article 5 dispose qu'entre deux remplacements, ils peuvent être chargés d'assurer des activités de nature pédagogique dans leur établissement ou service de rattachement.

(2) Des actions ont été menées pour fidéliser les contractuels, qui, précédemment, ne bénéficiaient que de contrats courts, suspendus pendant les vacances scolaires. Désormais, des CDD d'un à trois ans, voire des CDI pour les matières et les territoires en tension, peuvent leur être proposés.

(3) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(4) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(5) Rapport annuel de performances pour 2018, p. 212.

(6) Rapport annuel de performances pour 2025, p. 253.

du taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants, qui est un autre sous-indicateur de l'indicateur 2.3. Celui-ci mesure le rapport entre le nombre de jours de remplacement et de suppléance de 15 jours et plus assurés par les enseignants mobilisables pour le remplacement et la suppléance (tels que les TZR et les contractuels en CDI) et le nombre total de jours dus par le potentiel « net » pour le remplacement et la suppléance. Ce taux s'est légèrement amélioré, passant de 91,1 % ⁽¹⁾ pour l'année scolaire 2017-2018 à **93,5 %** pour l'année scolaire 2024-2025 ⁽²⁾.

Le ministère a indiqué au rapporteur spécial que, dans le second degré, l'« *efficacité du remplacement des enseignants absents est tributaire de la capacité des services académiques à mobiliser les ressources en tenant compte de la contrainte disciplinaire et des caractéristiques géographiques de l'académie* ». C'est ce qu'illustre l'exemple **de l'académie de Créteil**, où le taux d'efficacité du remplacement de longue durée dans le second degré est identique à la moyenne nationale (95 %) alors que l'académie a un des taux d'absence les plus élevés au niveau national (5,7 %) et un potentiel de remplacement plus faible qu'au niveau national (2,2 %) ⁽³⁾. À ce sujet, le rapporteur spécial tient à souligner l'intérêt de l'initiative prise en Île-de-France. En 2023, la direction régionale académique des systèmes d'information a mis en place un logiciel de datavisualisation permettant de produire des statistiques, de visualiser à un instant donné les besoins de remplacement par discipline (au niveau de l'académie, du département ou de l'établissement) et de produire un graphique évolutif des besoins non couverts sur l'année permettant d'appréhender la saisonnalité du remplacement, ce qui « *a permis d'améliorer le pilotage du remplacement de longue durée* » selon la Cour des Comptes ⁽⁴⁾. Le rapporteur spécial juge toutefois indispensable qu'un contact humain puisse être maintenu avec les équipes de direction, notamment pour qu'elles puissent savoir rapidement si une solution a été trouvée ou non.

Si le taux de remplacement des absences de longue durée est proche de 95 % dans le second degré, il est inférieur à 12 % pour **les absences de courte durée, ce qui constitue le point le plus faible du dispositif français de remplacement**. Toutefois, il convient de préciser que le dispositif de remplacement de courte durée ne bénéficie pas des mêmes moyens en personnel que le remplacement de longue durée, ce qui ne peut que limiter son efficacité. Comme le rapporteur spécial a pu le constater lors de sa visite des collèges Elsa Triolet du Mée-sur-Seine et Hippolyte Rémy de Coulommiers, **la mise en œuvre opérationnelle du remplacement de courte durée relève du principal et de son adjoint**, avec l'appui des conseillers principaux d'éducation et des assistants d'éducation (AED). Elle repose sur le suivi quotidien des absences et remplacements dans le **logiciel d'emploi du temps**. **Plusieurs leviers peuvent être mobilisés**, comme l'organisation **d'heures de permanence** ou **l'adaptation des emplois du temps**, qui conduit à déplacer des

(1) Rapport annuel de performances pour 2018, p.212.

(2) Rapport annuel de performances pour 2025, p. 253.

(3) Source : rectorat de Créteil.

(4) Cour des Comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 33.

heures de cours d'enseignants au sein d'une même journée (ce que le logiciel peut aider à proposer). Cette pratique semble largement utilisée, comme il a pu le constater notamment au collège Hippolyte Rémy, qui accueille des élèves de zone rurale pour qui la question des horaires et de la durée des journées est extrêmement importante, car ils ne peuvent pas aisément rentrer chez eux pour la pause déjeuner. Les chefs d'établissement peuvent aussi **organiser le remplacement des enseignants en interne, par d'autres enseignants de l'établissement**. Le remplacement de courte durée (dit « RCD ») est encadré par le décret du 8 août 2023 ⁽¹⁾. Ce décret prévoit que le chef d'établissement élabore, en concertation avec les équipes pédagogiques et éducatives, un plan annuel visant à assurer effectivement les heures prévues par l'emploi du temps des élèves en cas d'absences de courte durée des personnels enseignants. Pour assurer les remplacements de courte durée, le chef d'établissement peut proposer à des enseignants du même établissement de prendre en charge les élèves lors des heures d'absence, soit dans le cadre des heures supplémentaires d'enseignement (dites « HSE »), soit dans le cadre du Pacte enseignant.

Le **Pacte enseignant** a été mis en place par le décret du 19 juillet 2023 ⁽²⁾. Il s'agit d'un dispositif indemnitaire qui permet aux enseignants de percevoir une ou plusieurs parts fonctionnelles de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves dite « ISAE » ⁽³⁾ (dans le premier degré) et de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves dite « ISOE » ⁽⁴⁾ (dans le second degré) qui correspondent à l'exercice de missions complémentaires (dénommées « briques » de Pacte). Chaque mission est rémunérée sous la forme d'une part fonctionnelle d'ISOE ou d'ISAE dont le montant unitaire est de 1 250 euros bruts par an. La mission, réalisée sur la base d'un engagement volontaire, donne lieu à la signature d'une lettre de mission par le chef d'établissement (dans le second degré) ou l'inspecteur de l'éducation nationale (dans le premier degré).

Si, dans le premier degré, les missions prévues dans le cadre du Pacte enseignant ne sont pas censées avoir pour objectif le remplacement des enseignants absents, en revanche, dans le second degré, **l'une des missions complémentaires rémunérées par le Pacte est le remplacement de courte durée, pour un volume horaire de 18 heures**. Depuis la rentrée 2024, dans le secondaire, la première brique allouée à un enseignant doit porter, sauf cas particulier, sur le remplacement de courte durée mais elle est fractionnable en une demie part fonctionnelle, conditionnée à neuf heures de service. Comme la Cour des Comptes l'a souligné dans son audit flash sur le Pacte enseignant de juillet 2025, le Pacte est financièrement **plus avantageux** que les HSE car une brique de Pacte dédiée au remplacement de courte durée est rémunérée

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

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

(3) Missions et montants fixés par l'arrêté du 30 août 2013 fixant les montants de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves instituée au bénéfice des personnels enseignants du premier degré.

(4) Missions et montants fixés par l'arrêté du 15 janvier 1993 fixant les montants de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves instituée en faveur des personnels enseignants du second degré.

62 euros l'heure, contre 45 euros en moyenne pour une HSE. En outre, la rétribution est versée par neuvièmes, tout au long de l'année scolaire alors celle des HSE n'est effectuée qu'une fois le service accompli ⁽¹⁾.

Pour l'année scolaire 2023-2024, 121 594 enseignants ont bénéficié d'au moins une part de Pacte dans le second degré public et, sur ce total, 64 790 enseignants (soit 53 % du total) ont bénéficié d'une part de Pacte pour le remplacement de courte durée. Au total, sur l'année, 263 440 parts de Pacte ont été attribuées dans le second degré, dont 83 906 pour le remplacement de courte durée, soit 32 % des parts. La place du remplacement de courte durée au sein du Pacte a été **renforcée** l'année suivante. Pour l'année scolaire 2024-2025, 143 167 enseignants ont bénéficié d'au moins une part de Pacte dans le second degré et, parmi eux, **92 514** ont bénéficié d'une part de Pacte au titre du remplacement de courte durée (soit près de 65 % des enseignants). Au total, sur l'année, 251 572 parts de Pacte ont été attribuées, dont 109 786 pour le remplacement de courte durée, soit **44 % des parts** ⁽²⁾.

L'évolution du recours aux HSE est inverse. **Les HSE** ⁽³⁾ (qui doivent être distinguées des heures supplémentaires annuelles dites « HSA » ⁽⁴⁾) **sont des heures effectuées ponctuellement**, qui sont versées dès lors que le service supplémentaire est occasionnel et qu'il ne s'inscrit pas dans un horaire régulier. Contrairement aux HSA, qui font l'objet d'une indemnité forfaitaire annuelle versée mensuellement, les HSE sont rémunérées à l'heure réellement effectuée. Elles ne sont pas attribuées que pour le remplacement de courte durée : elles servent aussi par exemple à rémunérer l'accompagnement éducatif après les cours. Sur l'année scolaire 2023-2024, 292 750 enseignants ont fait des HSE, soit 65 % des enseignants ⁽⁵⁾. En 2023-2024, 4 122 897 HSE ont été effectuées au total, dont 714 266 pour le remplacement de courte durée, soit 17 % des HSE. Ce pourcentage s'est réduit l'année suivante. En 2024-2025, sur 2 776 524 HSE, 361 519 concernaient le remplacement de courte durée, soit 13 % du total ⁽⁶⁾.

Cette **moindre consommation d'HSE** est liée à la **montée en charge du Pacte enseignant sur les missions de remplacement de courte durée**, qui a été priorisée pour la réalisation de ces missions. Le ministère et les rectorats ont demandé aux chefs d'établissement de mobiliser prioritairement le Pacte pour assurer le

(1) *Cour des Comptes*, Le Pacte enseignant. Audit flash, juillet 2025, p. 14.

(2) *Source* : ministère de l'Éducation nationale.

(3) Voir décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement effectuées pour les personnels enseignants des établissements d'enseignement du second degré.

(4) Les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leur maximum hebdomadaire de service. Une HSA est attribuée pour la totalité de l'année scolaire à raison de chaque heure supplémentaire complétant tout au long de l'année l'obligation réglementaire de service de l'enseignant.

(5) L'information sur le nombre d'enseignants ayant bénéficié d'HSE pour le remplacement de courte durée n'est pas disponible, selon les informations communiquées par le ministère de l'Éducation nationale au rapporteur spécial.

(6) *Source* : ministère de l'Éducation nationale.

remplacement de courte durée, plutôt que le levier des HSE ⁽¹⁾. Cette évolution est confirmée par les données de **l'académie de Créteil**. Le rectorat a indiqué au rapporteur spécial que « *le Pacte a quasiment intégralement remplacé les HSE* ». En effet, sur l'année scolaire 2024-2025, 7 827 parts de Pacte ont été mobilisées pour assurer des remplacements de courte durée tandis que le nombre d'HSE utilisées aux mêmes fins n'a cessé de décroître : si on comptabilisait 45 716 HSE utilisées à cette fin au 31 août 2024, ce chiffre était passé à 702 HSE au 31 août 2025 et à 298 HSE au 21 mai 2026 ⁽²⁾. Interrogé sur les différences dans l'utilisation du Pacte pour le remplacement de courte durée par le rapporteur spécial, le rectorat de Créteil a indiqué qu'il avait constaté que les disciplines professionnelles étaient les plus mobilisées dans le cadre du Pacte. En revanche, il n'a pas relevé de différences notables dans le recours au Pacte entre les différents départements de l'académie ou entre les établissements situés en éducation prioritaire ou hors éducation prioritaire.

Depuis septembre 2023, le taux de remplacement des absences de courte durée peut être mesuré grâce à la construction d'un indicateur et d'un système d'information dédié permettant la remontée des données des établissements à partir des emplois du temps des élèves. Le dispositif repose sur la remontée de données relatives aux absences et aux remplacements retracés dans les logiciels de vie scolaire par les établissements qui sont connectés à un tableau de bord de pilotage partagé entre le niveau national et les services déconcentrés. Cela impose que l'établissement soit équipé d'un logiciel de vie scolaire compatible avec les exigences techniques du tableau de bord national et que le chef d'établissement active la transmission des données ⁽³⁾.

Pour l'année scolaire 2024-2025, **le taux de remplacement de courte durée est de 11,6 %** ⁽⁴⁾ et a augmenté par rapport à l'année précédente, si l'on se réfère aux données fournies par la Cour des comptes dans son audit flash de juillet 2025. En effet, celle-ci a relevé que la mise en place du Pacte semble « *avoir commencé à produire un effet positif sur la couverture des absences de courte durée* » car le taux d'efficacité du remplacement de courte durée « *serait passé de 4,5 % en 2022-2023* ⁽⁵⁾ à 10,5 % en 2023-2024 », première année scolaire de mise en œuvre du Pacte ⁽⁶⁾.

(1) *Cour des Comptes*, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 24.

(2) *Source : rectorat de Créteil*.

(3) *Cour des Comptes*, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 31.

(4) *Source : ministère de l'Éducation nationale. (Le ministère a indiqué que rapporteur spécial que la construction de l'indicateur relatif au taux de remplacement de courte durée et la création d'un système d'information dédié permettant la remontée des données des établissements à partir des emplois du temps des élèves sont récents et ne permettent pas d'avoir de données sur une longue durée, à la différence du remplacement de longue durée.)*

(5) *La Cour des comptes précise que le taux d'efficacité de l'année scolaire 2022-2023 a été calculé sur la base de données agrégées et communiquées par l'éditeur Index Éducation sur 70 % des établissements public locaux d'enseignement), fin août 2023 (Cour des Comptes, Le Pacte enseignant. Audit flash, juillet 2025, p. 29.)*

(6) *Cour des Comptes*, Le Pacte enseignant. Audit flash, juillet 2025, p. 29.

Malgré l'engagement de moyens financiers considérables, le taux d'efficacité du remplacement de courte durée reste extrêmement bas (moins de 12 %) par rapport à celui du remplacement de longue durée dans le second degré ou à celui du remplacement toutes durées confondues dans le premier degré. Il est encore plus bas dans certaines académies, comme **l'académie de Créteil**, où il est de 8,85 % ⁽¹⁾. Le remplacement de courte durée dans le second degré est **le point le plus faible du dispositif de remplacement**.

Les absences de longue durée sont mieux remplacées que les celles de courte durée car elles sont souvent plus prévisibles, laissent le temps aux services de remplacement au niveau académique de mettre en place une solution de continuité pédagogique et mobilisent un vivier dédié. Par ailleurs, comme le souligne le rectorat de Créteil, *« la problématique n'est pas la même »* car *« les absences de courte durée concernent quelques heures dans la semaine, voire une heure dans une journée dans une discipline donnée »*, ce qui *« n'impacte pas de la même manière la scolarité des élèves et les établissements sont organisés pour assurer la prise en charge des élèves (services de vie scolaire, permanence, ...) »*.

Toutefois, la Cour des comptes invite à appréhender les chiffres relatifs aux absences d'enseignants avec prudence car **le système de remontée des données souffre de plusieurs fragilités** telles que la qualité incertaine des données saisies au niveau des établissements, l'incomplétude des données collectées selon les académies ou encore la dépendance vis-à-vis des éditeurs privés des logiciels de vie scolaire ⁽²⁾. Le rapporteur spécial appelle donc le ministère à **renforcer ses efforts pour assurer une fiabilisation des remontées de données sur le remplacement de courte durée**.

Il a pu rencontrer, lors de ses visites d'établissement scolaires, des équipes pédagogiques ayant une grande maîtrise de l'outil numérique de gestion de l'emploi du temps et a pu constater au cours de démonstrations, la fluidité de l'interface (à tout le moins pour la solution informatique qui était en place dans ces établissements). Il souhaite un renforcement de la diffusion des bonnes pratiques et pense qu'il convient de souligner tout l'intérêt que les équipes pédagogiques peuvent retirer d'une utilisation optimale de ces outils, qui peuvent se transformer en outils de facilitation au service des équipes de direction, des enseignants et des élèves et ne doivent pas être considérés comme un simple outil statistique.

Si **le rapporteur spécial** est conscient de l'utilité des outils numériques en matière de gestion et d'organisation des établissements, il **souhaite alerter sur la fragilité des infrastructures informatiques de l'État et, en premier lieu, celles de l'Éducation nationale**, qui ont été la cible de multiples attaques ces derniers mois. À ce titre, l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dans sa publication annuelle dédiée à la cybermenace en France, alertait sur le fait qu'en 2025, 34 % des incidents de sécurité ont concerné le secteur de

(1) Source : rectorat de Créteil.

(2) Cour des Comptes, Le Pacte enseignant. Audit flash, juillet 2025, p. 29.

l'éducation et de la recherche ⁽¹⁾. Ainsi, selon l'ANSSI : « *Ces incidents ont pu avoir des impacts conséquents et visibles sur ces structures, forçant parfois la mise en œuvre d'un mode de fonctionnement dégradé pendant plusieurs semaines, avec notamment des difficultés d'accès à des ressources internes aux établissements* » ⁽²⁾.

L'actualité a confirmé ces craintes : en juillet 2026, une cyberattaque massive a touché le ministère de l'Éducation nationale et des millions de données ont été dérobées lors de cette intrusion ⁽³⁾. En réaction, des restrictions importantes d'accès ont été imposées aux personnels éducatifs, et ce jusque début septembre, rendant difficile voire impossible d'utiliser les outils informatiques dédiés à l'organisation de la vie dans les établissements (paiement des factures, gestion des emplois du temps et du partage de postes entre enseignants, anticipation des besoins de remplacement à la rentrée et des moyens à déployer afin d'y faire face). Dans les académies de Toulouse et de Nantes, fortement touchées, les enseignants et personnels de direction ont dû composer sans les outils informatiques d'affectation des enseignants (notamment des remplaçants) pour la rentrée scolaire de septembre, situation qui a engendré une réelle désorganisation.

À l'aune de ces exemples, le rapporteur spécial souhaite alerter sur l'état de dépendance des services de l'Éducation nationale vis-à-vis des outils informatiques, dépendance dont les conséquences peuvent s'avérer catastrophiques lorsque la sécurité des infrastructures laisse à désirer. Même si cette problématique excède largement le champ d'analyse de ce rapport d'information, le rapporteur spécial appelle à un renforcement de la résilience des systèmes informatiques de l'État, indispensable pour garantir la continuité de services publics reposant, de plus en plus, sur les outils numériques. Comme l'a démontré la rentrée 2026, l'indisponibilité, même temporaire, des services informatiques de l'Éducation nationale, peut engendrer d'importants dysfonctionnements au sein des établissements scolaires, au grand dam des personnels de direction, des enseignants, des élèves et de leurs parents.

(1) Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, *Panorama de la cybermenace 2025*, p. 22.

(2) *Ibid.* p. 11.

(3) *Franceinfo*, « La cyberattaque dans l'éducation nationale complique la préparation de la rentrée scolaire dans certaines académies », 22 août 2026.

C. UN COÛT DU REMPLACEMENT QUI NE PEUT PAS ÊTRE DÉTERMINÉ AVEC EXACTITUDE

Interrogé sur le coût du remplacement par le rapporteur spécial, le ministère a indiqué qu'il pouvait être approché en additionnant la dépense de l'action 5 « Remplacement » du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* de la mission *Enseignement scolaire*, la dépense de l'action 11 « Remplacement » du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, la dépense relative aux HSE et celle relative aux parts de Pacte utilisées pour des missions de remplacement de courte durée (RCD) ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU COÛT DU REMPLACEMENT

(en euros)

	2023-2024	2024-2025
Total	4 407 693 519	4 502 021 776
Premier degré (dépense de l'action 5 « Remplacement » du programme 140)	2 123 795 920	2 137 405 793
Second degré	2 283 897 599	2 364 615 983
<i>Dont dépense de l'action 11 « Remplacement » du programme 141</i>	<i>2 134 004 881</i>	<i>2 199 122 603</i>
<i>Dont heures supplémentaires</i>	<i>45 010 558,77</i>	<i>28 261 042,51</i>
<i>Dont Pacte enseignant</i>	<i>104 882 160</i>	<i>137 232 337</i>

Source : commission des finances d'après ministère de l'Éducation nationale.

Le budget consacré au remplacement dans les premier et second degrés publics a **augmenté de 2 %** entre l'année scolaire 2023-2024 et l'année scolaire 2024-2025, passant de 4,4 milliards d'euros à 4,5 milliards d'euros, ce qui peut notamment s'expliquer par le fait que le montant des HSE a diminué au profit du Pacte, alors que le coût horaire des heures de Pacte est supérieur à celui des HSE.

Il faut aussi souligner que cette augmentation s'inscrit dans une trajectoire haussière ancienne, qui a été soulignée par le sénateur Olivier Paccaud dans son rapport de 2025 sur le remplacement des enseignants ⁽²⁾. Ainsi, ce dernier avait relevé que le coût budgétaire du remplacement de courte durée dans le public (qui ne représentait que 23,2 millions d'euros d'HSE en 2018) avait été « *multiplié par 5,5 entre 2018 et 2024, représentant une hausse de 105,9 millions d'euros* » ⁽³⁾. Cette proportion est bien supérieure à l'augmentation des actions 5 du programme 140 et 11 du programme 141 (relatives à la rémunération des remplaçants), elles-mêmes en augmentation. En effet, le montant constaté pour **l'action 5 du programme 140** est passé de 1,76 milliard d'euros dans la loi de règlement pour 2018 ⁽⁴⁾ à 2,12 milliards d'euros dans la loi de règlement pour

(1) Le coût des HSE et du Pacte enseignant est comptabilisé dans les actions 1 « Enseignement en collège », 2 « Enseignement général et technologique en lycée » et 3 « Enseignement professionnel sous statut scolaire » du programme 141.

(2) Olivier Paccaud, Rapport d'information sur le remplacement des enseignants, Sénat, 11 juin 2025, p. 47-51.

(3) Ibid., p. 50-51.

(4) Rapport annuel de performances pour 2018, p. 60.

2024 ⁽¹⁾, soit une augmentation de près de 21 %. Le montant constaté **pour l'action 11 du programme 141**, est, quant à lui, passé de 1,42 milliard d'euros dans la loi de règlement pour 2018 ⁽²⁾ à 2,16 milliards d'euros dans la loi de règlement pour 2024 ⁽³⁾, soit une augmentation de 52 %. Dans son rapport de décembre 2025, la Cour des comptes indique que l'importante hausse constatée dans le second degré peut s'expliquer, d'une part, par différentes mesures de **revalorisations salariales** (mesures catégorielles de revalorisation des enseignants et revalorisations du point d'indice des fonctionnaires ⁽⁴⁾) et par la **hausse des effectifs affectés au remplacement** ⁽⁵⁾. Il convient également de souligner qu'une importante partie de cette augmentation est due à **l'inflation**. En effet, selon les estimations du sénateur Olivier Paccaud (qui incluent l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat), sur le milliard d'euros d'augmentation des crédits des actions dédiées au remplacement dans les programmes 140, 141 et 139 ⁽⁶⁾ constaté depuis 2017, « *près de 595 millions d'euros seraient liés à la prise en compte de l'inflation et 260 millions d'euros résulteraient des revalorisations salariales décidées en 2022 et 2023* » ⁽⁷⁾.

Par ailleurs, ces calculs permettent d'approcher la réalité mais **pas de déterminer le coût du remplacement avec précision**. Ainsi, comme le ministère l'a indiqué au rapporteur spécial, additionner le montant des actions 5 du programme 140, 11 du programme 141, des HSE et du Pacte comporte des limites car « *certaines enseignants interviennent au titre de plusieurs actions [budgétaires], ce que les systèmes d'information ne permettent toutefois pas de retracer* » et la dépense ainsi calculée n'est donc pas exhaustive.

De même, le rapporteur spécial tient à souligner que ces calculs **ne prennent pas en compte le coût des assistants d'éducation (AED)**, dont le rôle est pourtant essentiel dans la prise en charge des élèves du second degré en cas d'absence des enseignants. En effet, le décret du 8 août 2023 prévoit que, si les remplacements de courte durée sont prioritairement assurés sous la forme d'heures d'enseignement, des séquences pédagogiques peuvent être organisées au moyen d'outils numériques et qu'elles peuvent être encadrées par des assistants d'éducation. Selon les informations communiquées par le ministère au rapporteur spécial, pour l'année scolaire 2024-2025, la part des remplacements de courte durée au niveau national assurés par des AED représentait environ 1 % de l'ensemble des heures remplacées ⁽⁸⁾. Les AED interviennent alors, soit dans le cadre de leur service habituel, soit dans le cadre d'heures supplémentaires de continuité pédagogique, dispositif créé en 2022 pour permettre aux élèves de bénéficier d'un encadrement

(1) Rapport annuel de performances pour 2024, p. 68.

(2) Rapport annuel de performances pour 2018, p. 116

(3) Rapport annuel de performances pour 2024, p. 135.

(4) Le point d'indice des fonctionnaires a été revalorisé de 3,5 % à l'été 2022 et de 1,5 % à l'été 2023.

(5) Cour des Comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 53.

(6) Le programme 139 concerne l'enseignement privé sous contrat.

(7) Olivier Paccaud, Rapport d'information sur le remplacement des enseignants, Sénat, 11 juin 2025, p. 48.

(8) Source : ministère de l'Éducation nationale.

et d'un accompagnement en cas d'absence de leur enseignant en classe. Selon les informations communiquées par le ministère au rapporteur spécial, les moyens dédiés à cet accompagnement s'élèvent à 2,9 millions d'euros en 2026 ⁽¹⁾.

De plus, les AED sont chargés de la surveillance des salles de permanence et de la cour de récréation où les élèves peuvent se trouver en cas d'absence d'un enseignant. Il ne faut pas méconnaître l'importance de cette tâche et le rapporteur spécial tient à rappeler toute **l'importance que jouent, en plus des enseignants, les équipes de direction et des AED dans le maintien d'un climat scolaire apaisé**. Le fait, pour les établissements scolaires, de disposer d'équipes d'AED en nombre suffisant est essentiel à leur bon fonctionnement. Par exemple, il a pu observer, lors de sa visite du collège Elsa Triolet du Mée-sur-Seine, un intéressant dispositif qui consiste à avoir deux cours de récréation, l'une pour les sixièmes-cinquièmes, l'autre pour les quatrièmes-troisièmes, ce qui permet aux élèves d'avoir plus d'espace et de calme. Ce dispositif impose d'avoir une importante équipe d'AED pour pouvoir surveiller les deux cours en même temps. Si le collège dispose de suffisamment d'AED pour la surveillance des cours, la mise en place d'un tel dispositif aurait par contre été plus compliquée au collège Hippolyte Rémy de Coulommiers. En effet, ce collège étant situé dans une zone plus rurale de la Seine-et-Marne, le nombre de demi-pensionnaires y est très élevé, ce qui implique de concentrer les effectifs d'AED sur la surveillance de la demi-pension et d'offrir surtout des demi-services aux AED pour avoir assez de personnel à répartir à la pause de midi.

Le caractère exponentiel de ces coûts est d'autant plus problématique que l'on peut **s'inquiéter de l'efficacité d'une partie de la dépense**. En particulier, le rapporteur spécial s'interroge fortement sur la pertinence du Pacte enseignant qui a entraîné une inflation des coûts du remplacement de courte durée, sans réellement faire la preuve de son efficacité. S'il a permis une légère amélioration quantitative, il n'y a pas eu de réelle amélioration qualitative, comme la Cour des comptes l'a relevé dans son audit flash de juillet 2025. En effet, il n'y a pas forcément d'adéquation entre la discipline de l'enseignant absent et celle de son remplaçant et le remplaçant peut ne pas connaître la classe, à qui il n'a jamais enseigné. Dans ces conditions, *« les risques de discontinuité pédagogique paraissent réels, tels que l'absence de cohérence entre les enseignements dispensés avant et pendant le remplacement, ou bien d'éventuelles difficultés de relations entre les élèves et des intervenants qu'ils ne connaissent pas ou peu »* ⁽²⁾.

De plus, si les données quantitatives relatives au remplacement de longue durée dans le second degré peuvent sembler plus rassurantes que celles du remplacement de courte durée, **il n'existe pas de réelle mesure de la qualité du remplacement de longue durée** alors que les remontées de terrain indiquent que certains suppléants, parfois inexpérimentés et peu ou pas formés, rencontrent des difficultés qui concernent les contenus d'enseignement, l'approche pédagogique ou

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale.

(2) Cour des Comptes, Le Pacte enseignant. Audit flash, juillet 2025, p. 30.

encore la gestion de la classe, ce qui peut conduire à minorer l'apport du remplacement pour les élèves ⁽¹⁾. Enfin, **dans le premier degré**, le ministère de l'Éducation nationale a indiqué au rapporteur spécial qu'il n'y avait ni évaluation quantitative ni évaluation qualitative du recours à des personnels spécialisés et de la politique de ventilation des élèves dans les classes. Certes, un progrès est déjà fait car les gestionnaires du remplacement pourront, à compter de la rentrée scolaire 2027, déclarer (en temps réel ou *a posteriori*) les modalités d'accueil temporaire des élèves dans un nouvel outil de gestion du remplacement actuellement en cours de déploiement progressif dans les académies. Toutefois, il est indispensable d'aller plus loin car les parents sont inquiets des effets pédagogiques de la politique de ventilation. Comme l'UNAAPE l'a indiqué au rapporteur spécial, cette ventilation conduit à une surcharge des classes et à une « garderie » plutôt qu'à des cours. Il est donc indispensable de s'attaquer aux vrais problèmes que sont les causes du manque de remplaçants et leur manque de formation pour rendre la dépense efficace plutôt que de gaspiller de l'argent en rustines.

D. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DU METIER D'ENSEIGNANT ET DE LA FORMATION, LES VÉRITABLES LEVIERS D'AMÉLIORATION

À la rentrée 2025, on comptait 1 906 postes d'enseignants non pourvus dans le premier degré et 2 008 postes d'enseignants non pourvus dans le second degré ⁽²⁾. Or, dans certaines académies, et notamment dans les académies de Créteil et de Versailles, **le vivier disponible de remplaçants sert essentiellement à pourvoir des postes à l'année** et est donc asséché dès la rentrée de septembre ⁽³⁾. Dans l'académie de Créteil, l'affectation de début d'année est un processus continu : les remplaçants sont d'abord affectés sur les postes vacants à l'année puis sur les suppléances longues, puis sur les suppléances courtes et le rectorat constate qu'il y a de plus en plus de postes vacants à l'année qu'il faut couvrir dès le début de l'année. De ce fait, le pourcentage des emplois qui restent dédiés au remplacement sur l'année n'est que de 2,2 % et est inférieur à la moyenne nationale, qui est de 2,7 % ⁽⁴⁾. Or, les académies étant contraintes par l'enveloppe budgétaire et le respect du schéma et du plafond d'emplois, les rectorats doivent, par la suite, prioriser les remplacements en ciblant notamment les absences longues et les classes et matières à examen, qui cristallisent l'inquiétude des élèves et de leurs familles ⁽⁵⁾.

Dans l'académie de Créteil, le manque d'enseignants est lié à la **faible attractivité de l'académie**. Le nombre de postulants, lors des concours comme lors campagnes de mobilité, est inférieur au nombre de postes à pourvoir ⁽⁶⁾. Si le manque d'attractivité concerne particulièrement certaines académies, **il existe, de**

(1) *Cour des Comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, 2025, p. 52.*

(2) *Rapport annuel de performances pour 2025, p. 248.*

(3) *Cour des Comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 27.*

(4) *Source : rectorat de Créteil.*

(5) *Cour des Comptes, Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège, décembre 2025, p. 67-68.*

(6) *Ibid., p. 61.*

manière plus générale, une crise des vocations enseignantes. Cette crise est liée au manque de reconnaissance du métier d'enseignant, ainsi qu'à la perception d'une tension entre des exigences sociétales accrues et des conditions d'exercice dégradées ⁽¹⁾. Un pourcentage illustre ce phénomène : seuls 7 % des enseignants français, quatre fois moins que dans la moyenne des pays de l'OCDE, considèrent que leur profession est valorisée dans la société ⁽²⁾. Selon l'édition 2023 du Baromètre du bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale, la satisfaction professionnelle des personnels de l'Éducation nationale est inférieure à celle de l'ensemble des Français en emploi. Ceux-ci lui attribuent en moyenne la note de 7,1 sur 10 alors que les enseignants du premier degré attribuent une note de 6,1 sur 10 et ceux du second degré, une note de 5,8 sur 10. Pour les enseignants remplaçants, cette note est même inférieure : 5,6 sur 10 dans le premier degré et 5,7 sur 10 dans le second degré ⁽³⁾. En particulier, les personnels ont le sentiment que leur métier n'est pas valorisé dans la société : ce sentiment est évalué à 2,5 par les personnels du premier degré comme du second degré. Ils jugent également leurs conditions de travail insatisfaisantes : cette satisfaction est évaluée à 4,6 sur 10 pour les personnels du premier degré et à 4,9 sur 10 pour les personnels du second degré. **Les personnels sont globalement insatisfaits de leurs perspectives de carrière et de rémunération et beaucoup considèrent également que la charge de travail est trop importante et ressentent un sentiment d'épuisement.** Ainsi, la moitié des personnels attribuent une note entre 8 et 10 en réponse à la question « Dans quelle mesure le sentiment d'épuisement s'applique-t-il à votre expérience professionnelle actuelle ? » ⁽⁴⁾

Le rapporteur spécial craint fort, que, dans ces conditions, la réforme de la formation initiale des enseignants réalisée par le gouvernement ne soit qu'une rustine, même si elle a conduit en 2026 à une augmentation du taux de postes pourvus aux concours externes dans le premier et le second degrés publics ⁽⁵⁾. En effet, les départs volontaires d'enseignants (hors départs à la retraite) ne cessent d'augmenter ⁽⁶⁾. Durant l'année scolaire 2023-2024, ils ont concerné 2 400 enseignants fonctionnaires de l'Éducation nationale en poste. Sur ce total, 22 % ont concerné des enseignants stagiaires et 19 % des enseignants titulaires depuis moins de cinq ans ⁽⁷⁾. Les départs volontaires sont notamment liés aux cas

(1) *Ibid.*, p. 41.

(2) *Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan*, « Enseigner : une vocation à reconstruire, un équilibre à restaurer », note d'analyse, juin 2025, p. 10.

(3) *Émilie Radé*, Bien-être au travail des personnels de l'éducation nationale : des résultats stables en 2023, *Note d'information de la DEPP*, n° 24.03, janvier 2024, p. 1.

(4) *Ibid.*, p. 2-3.

(5) *En ce qui concerne les concours externes, dans le premier degré public, 98,5 % des postes dans le premier degré seront pourvus au niveau national pour la session 2026, alors que ce chiffre était de 92,1 % en 2025. Dans le second degré public, tous concours externes confondus, 96,1 % des postes seront pourvus au niveau national pour la session 2026, alors que ce chiffre était de 90,6 % en 2025* (<https://www.education.gouv.fr/concours-enseignants-de-la-session-2026-premiers-effets-de-la-reforme-de-la-formation-initiale-des-505268>).

(6) *Cour des Comptes*, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège*, décembre 2025, p. 43.

(7) *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2024-2025*, p. 315.

d'affectation géographique non désirée à l'issue du concours ⁽¹⁾. C'est pourquoi il apparaît indispensable, aux yeux du rapporteur spécial, de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant : **la restauration de l'ordre et de la discipline dans les établissements scolaires constitue un prérequis fondamental. Cela passe, en premier lieu, par la réhabilitation de la figure du maître d'école et de son autorité vis-à-vis des élèves, condition *sine qua non* de l'amélioration du climat scolaire, des conditions d'enseignement des professeurs et d'apprentissage des élèves.**

À ce titre, **le rapporteur spécial se dit favorable au renforcement des sanctions contre les élèves perturbateurs et leurs parents.** De même, lorsque l'intégrité morale physique ou morale d'un professeur, ou d'un membre de la communauté éducative, est menacée, les services compétents de l'État doivent se montrer d'une fermeté absolue envers les agresseurs, tout en garantissant une protection effective à chaque agent public faisant l'objet de menaces.

Si la réaffirmation de l'autorité et de la discipline à l'École est nécessaire pour restaurer l'attractivité du métier d'enseignant, il faut également renforcer les effectifs de la médecine du travail au sein du ministère de l'Éducation nationale, sous-dimensionnés par rapport au nombre d'enseignants en France, afin de leur garantir un accompagnement psycho-social adapté et ainsi améliorer leurs conditions de travail.

Recommandation n° 5 : Rétablir l'attractivité du métier d'enseignant, en améliorant leurs conditions de travail et en restaurant le respect de la société à l'égard du personnel éducatif, qui passe par un renforcement des sanctions contre les élèves perturbateurs et une fermeté totale lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité physique ou morale d'un enseignant.

Recommandation n° 6 : Améliorer les conditions matérielles d'exercice du métier d'enseignant, notamment en matière de médecine du travail, gravement déficitaire en moyens humains rapporté au nombre d'enseignants et de personnels d'éducation.

Restaurer l'attractivité du métier facilitera aussi le **recrutement de nouveaux enseignants titulaires remplaçants**, que le rapporteur appelle de ses vœux, afin notamment d'améliorer le taux de remplacement dans le premier degré, qui est inférieur à 80 %. En particulier, le rapporteur spécial préconise d'augmenter la taille des brigades de remplacement disponibles dans le but d'assurer un taux de remplacement de 100 % tout en mettant fin à la politique de ventilation dans les classes. Pour cela, il propose de **profiter de la baisse démographique scolaire en maintenant le nombre d'enseignants constant au lieu de le réduire** (ce qui est la politique actuelle du gouvernement, qui préfère suivre une logique purement comptable et déconnectée des besoins de l'École et des enseignants, au détriment de l'amélioration du système de remplacement et des conditions d'encadrement des élèves). Le maintien des effectifs enseignants, en situation de déprise démographique, permettra d'augmenter, année après année, le potentiel de

(1) Cour des Comptes, *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège*, décembre 2025, p. 43.

remplacement sans que cela pèse de manière excessive sur les finances publiques, un impératif dans cette période budgétaire compliquée pour le pays.

Entre la rentrée 2017 et la rentrée 2025, le nombre d'élèves dans le premier degré public est passé de 5 842 708 ⁽¹⁾ à 5 315 627 ⁽²⁾, soit une baisse de 9 % des effectifs (– 527 081 élèves). La DEPP prévoit qu'en 2035, il n'y aura plus que 4 322 271 élèves dans le premier degré public, soit une baisse de près de 19 % par rapport à 2025 (– 993 356 élèves) ⁽³⁾. De ce fait, cette solution permettrait aux élèves de bénéficier de remplacements assurés par des personnels formés et répondrait aux inquiétudes des familles, qui concernent l'organisation de la garde des enfants (moins autonomes que dans le second degré) et la continuité dans la transmission des apprentissages, qui peut être compromise en cas d'absences répétées d'un instituteur sans solution de remplacement adéquate.

Il convient de rappeler que le premier degré est **la période cruciale pour les apprentissages fondamentaux**, qu'il est indispensable de renforcer pour enrayer la baisse du niveau scolaire. En effet, selon les résultats des évaluations standardisées passées en septembre 2025 par les élèves de sixième en français et en mathématiques, seuls 49,5 % des élèves ont une maîtrise satisfaisante de la grammaire et seuls 42,7 %, une maîtrise satisfaisante de l'orthographe. En mathématiques, les résultats tombent même à 36,5 % pour la maîtrise de la compétence « espace et géométrie » ⁽⁴⁾.

Recommandation n° 7 : Profiter de la baisse de la démographie scolaire en maintenant le nombre d'enseignants constant, afin d'augmenter la taille des brigades de remplacement dans le premier degré.

Recommandation n° 8 : Dans le second degré, abaisser la durée à partir de laquelle des titulaires sur zones de remplacement (TZR) sont affectés dans le cadre de remplacements de longue durée (7 jours au lieu de 15 jours) et affecter des TZR aux missions de remplacement de courte durée.

Le rapporteur spécial juge qu'il est indispensable d'assurer une formation adaptée aux enseignants pour garantir la qualité pédagogique du remplacement. Les remontées de terrain font trop souvent état de professeurs mal à l'aise, notamment lorsqu'il s'agit de contractuels recrutés dans l'urgence. Ayant interrogé le ministère sur le sujet, le rapporteur spécial a appris avec stupéfaction que la formation initiale

(1) Anthony Boulogne, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906). Annexe n° 23. Enseignement scolaire, Assemblée nationale, 2025, p. 18.

(2) Pascal André, Meriam Barhoumi, Nicolas Miconnet et Philippe Serre, Projections d'effectifs scolaires à horizon 2035, Note d'Information de la DEPP, n° 26-09, avril 2026 et données associées, disponibles sur : <https://www.education.gouv.fr/depp/projections-d-effectifs-scolaires-horizon-2035-504281>.

(3) Ibidem.

(4) Thomas Euzéby, Khadija Jabri, Aurélie Lacroix, Benjamin Valdenaire, Marie-Ange Ballereau, Marina Hick, Hélène de Monestrol, Gwendoline Leourier, Nathalie Marin, Sandrine Maury, Vincent Paillet et Charles Philippe, Évaluations exhaustives de début de sixième, de cinquième et de quatrième 2025 en français et en mathématiques, note d'information de la DEPP, n° 26.21, juin 2026, p. 4.

des enseignants ne traitait pas de la thématique du remplacement. En ce qui concerne la formation continue, des formations sont mises en place par les académies pour les enseignants des brigades de remplacement du premier degré et les TZR dans le second degré, mais, selon l’aveu même du ministère *« elles ne constituent pas encore un dispositif pleinement structuré et homogène d’accompagnement professionnel des personnels dédiés au remplacement »*. De même, la formation des contractuels n’est pas systématique, même si les formations destinées aux néo-contractuels remplaçants se sont développées ces dernières années.

C’est pourquoi le rapporteur spécial préconise la structuration d’un dispositif de formation au remplacement qui passe par la mise en place d’actions de sensibilisation à cet enjeu lors de la formation initiale et la création systématique dans chaque académie d’une offre de formation continue conséquente pour les personnels titulaires remplaçants comme contractuels. Par ailleurs, il juge important de systématiser les bonnes pratiques d’accueil des remplaçants par le personnel de direction dont il a notamment eu connaissance lors de sa visite du collège Elsa Triolet : rencontrer le remplaçant et lui présenter l’établissement avant qu’il ne prenne en charge sa première classe est indispensable pour que le remplaçant puisse se sentir pleinement intégré à l’équipe pédagogique.

Recommandation n° 9 : Mettre en place un véritable dispositif de formation au remplacement passant par la mise en place d’actions de sensibilisation à cet enjeu lors de la formation initiale des enseignants et la création systématique dans chaque académie d’une offre de formation continue conséquente pour les personnels titulaires remplaçants comme contractuels.

Agir sur les conditions d’exercice du métier d’enseignant est le véritable levier pour réduire les absences liées aux risques psycho-sociaux, pourvoir l’ensemble des postes ouverts aux concours et trouver aisément des remplaçants bien formés en cas de besoin. En revanche, **les solutions numériques, qui sont parfois promues avec vigueur, ne sauraient constituer qu’un appoint**, du fait de leurs limites pédagogiques. Dans son rapport de décembre 2025, la Cour des comptes préconise de développer l’utilisation des dispositifs mis en place par le Centre national d’enseignement à distance (Cned)⁽¹⁾. Par exemple, la plateforme Program’cours, qui est destinée au remplacement de courte durée, propose des séances en ligne, sous forme de modules d’une heure, pour les niveaux de la sixième à la troisième. Les élèves y accèdent via leur espace numérique de travail et suivent la séance choisie par l’encadrant sur un ordinateur individuel ou une tablette, sous la surveillance d’un AED. La Cour des comptes propose aussi, pour les remplacements de longue durée, d’étendre le dispositif mis en place à titre expérimental dans certains rectorats et établissements pour permettre aux élèves d’accéder aux « cours à la carte » du Cned.

(1) Cour des Comptes, *Le temps d’enseignement perdu par les élèves au collège*, décembre 2025, p. 90-93.

Si les solutions numériques peuvent sembler à première vue séduisantes, leur mise en œuvre suppose des conditions matérielles et organisationnelles qui sont loin d'exister dans tous les établissements : équipement numérique adapté, qualité de la connexion, disponibilité d'un assistant d'éducation pour encadrer les élèves le cas échéant. À la rentrée 2024, les AED représentaient 50 138 ETP ⁽¹⁾ et, selon l'enquête TENAE, en 2024-2025 20,2 millions d'heures d'enseignement avaient été perdues dans le second degré ⁽²⁾. Un AED travaillant 1 607 heures au total ⁽³⁾, il faudrait 12 570 ETP d'AED supplémentaires pour garantir que chaque heure de cours non assurée puisse être remplacée par l'utilisation d'une solution numérique sous la surveillance d'un AED, c'est-à-dire qu'il faudrait recruter un nombre d'AED correspondant à 25 % du nombre des AED en poste aujourd'hui.

La généralisation des solutions numériques est donc tout simplement irréaliste. Par ailleurs, elle semble assez peu pertinente sur le plan pédagogique et elle prendrait même le contre-pied des efforts déployés pour réduire l'exposition des élèves aux écrans. En effet, le numérique peut augmenter le risque de distraction et de dispersion de l'attention des élèves ainsi les comportements perturbateurs ou encore aggraver les inégalités car tous les élèves n'ont pas la même maîtrise des outils numériques. De ce fait, le rapporteur spécial juge que la politique de remplacement doit d'abord et avant tout reposer sur le face-à-face pédagogique et le renforcement des effectifs de remplaçants et il appelle ses collègues à ne pas se laisser leurrer par les mirages de l'enseignement numérique.

*

* *

(1) DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2024-2025*, p. 69

(2) Alexia Stefanou., *op.cit.*

(3) Circulaire du 17 septembre 2025 relative au cadre de gestion des personnels exerçant les missions d'assistants d'éducation (AED), NOR : MENH2516443C.

TRAVAUX EN COMMISSION

Au cours de sa réunion de 16 heures 30, le mardi 29 septembre 2026, la commission des finances a entendu M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial des crédits de la mission Enseignement scolaire sur son rapport d'information sur les heures d'enseignement perdues dans l'Éducation nationale : quel coût budgétaire, quelles conséquences pour l'école ?

M. François Jolivet, président. Nous poursuivons nos travaux avec la présentation par M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial de la mission *Enseignement scolaire*, d'un rapport d'information relatif aux heures d'enseignement perdues dans l'éducation nationale.

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Vingt millions : tel est le nombre d'heures d'enseignement qui n'ont pas été assurées dans les collèges et les lycées publics de notre pays au cours de l'année scolaire 2024-2025. Pour vous donner un ordre d'idées, cela correspond à environ 10 % de l'ensemble des heures d'enseignement dans le second degré. Ces chiffres sont d'ailleurs incomplets, car ils n'incluent pas les heures perdues dans le premier degré. Faute de données disponibles, le panorama que je dresse ici est donc sous-estimé.

Une réalité s'impose : trop d'heures de cours sont perdues, faute de solutions de remplacement. Il ne s'agit pas de quelques situations isolées, d'établissements confrontés ponctuellement à des difficultés de remplacement : nous avons affaire à un phénomène national qui touche des millions d'élèves ainsi que leurs familles. Face à cela, les réponses apportées par les pouvoirs publics se sont révélées manifestement insuffisantes. C'est le cas, par exemple, du Pacte enseignant, dispositif coûteux pour les finances publiques et dont l'utilité en matière de remplacement n'a pas été totalement démontrée.

Le point faible du système de remplacement réside dans les absences de courte durée, pour lesquelles le taux de remplacement des enseignants avoisine 12 %, toujours dans le second degré. Il est cependant impossible, je vous le disais, de fournir des chiffres dans le premier degré, faute de distinction entre les absences de courte durée et de longue durée dans les statistiques du ministère. Ce manque d'informations précises n'est pas acceptable dans un contexte où les crédits budgétaires alloués aux remplacements ne cessent de progresser. En effet, entre 2018 et 2024, le montant consacré aux remplacements dans le premier degré public a progressé de 21 %, tandis que le montant affecté aux remplacements dans le second degré public a augmenté de 52 %. Au total, le budget dédié aux remplacements dépasse désormais 4,5 milliards d'euros, une somme considérable à mettre en regard des 20 millions d'heures perdues dans le second degré public, dont 15 millions en raison du non-remplacement d'enseignants absents. La politique menée en matière de remplacement, notamment de courte durée, constitue donc un échec.

La progression du nombre d'heures de cours non assurées est évidemment à mettre en relation avec la chute du niveau scolaire qui a été mise en évidence par les résultats de l'enquête Pisa (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) de 2025. En une décennie, les élèves français ont accumulé un retard de deux ans en matière de compréhension de l'écrit et de maîtrise des mathématiques. Ces chiffres corroborent le constat de la Cour des comptes qui, dans un rapport de 2025 consacré à l'enseignement primaire, évoquait un niveau scolaire « inacceptable ». Bien entendu, la perte des heures de cours n'explique pas à elle seule

la baisse du niveau des élèves, mais le redressement de l'école, qui est une priorité absolue pour l'avenir du pays, exige de faire en sorte que chaque heure d'enseignement prévue soit une heure effectivement dispensée.

En effet, les millions d'heures d'enseignement perdues ont des conséquences très concrètes, d'une part pour les élèves, du fait de la perte de cours de français, de mathématiques, de savoirs fondamentaux qui conditionnent la réussite scolaire, d'autre part pour les parents, qui sont confrontés à des difficultés de gestion de l'emploi du temps en cas d'absence d'un professeur tout en étant légitimement inquiets quant au suivi de la scolarité de leurs enfants.

Cela étant, tous les élèves ne sont pas égaux face à la perte des heures de cours à l'école. Certaines familles ont les moyens d'assurer un soutien extrascolaire à leurs enfants, mais ce n'est malheureusement pas le cas de l'ensemble d'entre elles. De même, la ruralité est confrontée à des difficultés spécifiques. L'absence d'un enseignant dans une petite école rurale désorganise le fonctionnement de tout l'établissement. L'éloignement géographique et le manque, voire l'absence, de transports collectifs limitent également les possibilités de remplacement entre les établissements. Les problèmes spécifiques rencontrés dans les territoires ruraux illustrent, plus généralement, le manque d'efficacité d'une politique publique dont le coût est en constante augmentation alors que le nombre d'heures d'enseignement perdues ne cesse de progresser.

Il me semble nécessaire de rendre le système de remplacement plus efficace pour les élèves, leurs parents et, bien sûr, pour nos comptes publics. À cette fin, je vais vous présenter quatre pistes d'amélioration issues du rapport, qui regroupent chacune plusieurs de ses recommandations.

Premièrement, il est urgent de restaurer l'attractivité du métier d'enseignant. Les chiffres sont éloquentes : 1 900 postes d'enseignants dans le premier degré public et 2 000 postes dans le second degré public n'ont pas été pourvus à la rentrée 2025. Cette année, il manquait au moins un professeur dans la moitié des collèges et des lycées publics à la rentrée, selon les syndicats enseignants. Ces difficultés de recrutement témoignent d'un manque de reconnaissance du métier d'enseignant. Selon le Haut-commissariat à la stratégie et au plan (HCSP), seuls 7 % des enseignants français considèrent que leur profession est valorisée dans la société, soit quatre fois moins que la moyenne des pays de l'OCDE. On note également une progression du sentiment d'épuisement professionnel, qui se traduit par une hausse des démissions d'enseignants, lesquelles représentent désormais plus de 15 % des sorties annuelles.

La dégradation des conditions de travail ressentie par le corps enseignant s'explique, en partie, par un climat scolaire de plus en plus tendu. L'actualité, vous le savez, regorge de faits d'agressions verbales ou physiques d'enseignants, de menaces proférées à leur encontre. De trop nombreux établissements connaissent des phénomènes de violence sans que la réponse des autorités soit à la hauteur des attentes de protection formulées par la communauté éducative. Les difficultés de recrutement ne sont guère étonnantes dans la mesure où l'État n'est parfois pas capable de garantir des conditions de travail dignes dans un climat scolaire serein pour les élèves et les professeurs. La restauration de l'ordre et de l'autorité au sein de l'école est donc une des conditions du rétablissement de l'attractivité du métier d'enseignant.

La restauration de l'attractivité de la profession passera également par une amélioration de la prise en charge psychosociale du personnel éducatif, qui est manifestement insuffisante. À titre d'exemple, les effectifs des services de santé au travail au sein du ministère comptent seulement 65 médecins, 35 infirmiers et 32 psychologues pour 710 000 enseignants dans le secteur public. Les enseignants font face à des risques psychosociaux importants et

font état d'un profond sentiment d'épuisement. Les absences pour raison de santé représentent en effet la majorité des motifs d'absence des enseignants français ; elles ont connu une hausse de 20 % entre 2018 et 2024. Je voudrais insister sur le fait que le taux d'absence des enseignants pour raison de santé reste inférieur à celui du reste de la fonction publique et à celui du secteur privé ; il serait donc tout à fait injuste de cibler les professeurs alors que l'enjeu est surtout d'améliorer la politique de prévention et la prise en charge psychosociale du personnel.

Parallèlement à l'amélioration de l'attractivité du métier d'enseignant, il convient, deuxièmement, d'exploiter intelligemment la baisse démographique afin d'améliorer la politique de remplacement. Que faire face à la baisse de la natalité, qui touche une grande partie des pays développés ? Tout d'abord, il importe – c'est une évidence à nos yeux – de mener une politique visant à stimuler la natalité française afin d'augmenter le nombre de naissances et, partant, le nombre des futurs élèves. Ensuite, alors que la Depp (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) estime à 1,7 million la baisse des effectifs scolaires à l'horizon 2035, des choix s'offrent à nous. On peut considérer que, compte tenu de la diminution du nombre d'élèves, il faut réduire mathématiquement le nombre d'enseignants. C'est la politique qui est menée actuellement, mais cette logique que l'on pourrait qualifier de comptable fait fi, parfois, des besoins éducatifs des territoires, notamment en matière de remplacement. Donc, non, moins d'élèves ne doit pas nécessairement signifier moins d'enseignants.

La baisse démographique offre l'occasion d'étoffer le vivier de remplaçants, notamment pour la courte durée, qui est le maillon faible du système. Je propose donc de maintenir les effectifs d'enseignants dans le premier degré afin d'augmenter progressivement les brigades de remplacement. Dans la même logique, pour le second degré, je propose également de renforcer le recours aux titulaires sur zone de remplacement, les titulaires sur zones de remplacement (TZR), notamment pour pallier les absences de courte durée. Ainsi, en exploitant de manière pragmatique la diminution des effectifs scolaires, nous pouvons améliorer le système de remplacement sans surcoût budgétaire. Au vu des millions d'heures perdues chaque année pour les élèves, cela devient une nécessité absolue.

Il est également important de disposer de statistiques fiables sur les absences des enseignants. Or, c'est l'objet de mon troisième point, le ministère de l'éducation nationale est incapable de fournir des informations homogènes concernant les premier et second degrés. Dans le premier degré, les absences sont comptabilisées en demi-journées ; dans le second degré, elles le sont en équivalent temps plein (ETP). Le ministère ne dispose pas non plus, pour le premier degré, des mêmes données, ce qui l'empêche de distinguer les absences de courte durée de celles de longue durée. Surtout, l'enquête nationale sur le temps d'enseignement non assuré auprès des élèves (Tenae) ne porte actuellement que sur le second degré. Le périmètre restreint de cette étude empêche de disposer d'une vision globale, ce qui est une lacune préjudiciable à toute tentative d'évaluation de la politique de remplacement.

Je propose donc d'étendre cette enquête au premier degré et de distinguer les absences de courte et de longue durée, ainsi que de construire de nouveaux indicateurs permettant de comparer les situations selon les niveaux, les disciplines, les académies, les territoires ruraux ou urbains et les établissements relevant ou non de l'éducation prioritaire. Par ailleurs, puisque, de manière surprenante, il n'existe pas d'étude mesurant précisément l'impact de l'absence de cours et de remplacement sur les résultats et la réussite de nos élèves, il me semblerait pertinent de confier à la Depp un travail en ce sens.

Je souhaite également aborder un sujet qui dépasse quelque peu le champ d'analyse de ce rapport d'information mais qui concerne aussi l'éducation nationale : je veux parler de

la sécurité informatique et de notre dépendance accrue aux outils numériques. Si ces derniers peuvent faciliter le travail quotidien de gestion administrative, comme je l'ai constaté lors de mes deux visites de collège en Seine-et-Marne, la fragilité des infrastructures numériques de l'État, notamment éducatives, pose de graves problèmes. Ainsi, en réaction aux cyberattaques massives qui ont frappé l'éducation nationale cet été, les services du ministère ont restreint l'accès des personnels aux outils informatiques juste avant la rentrée scolaire afin d'éviter de nouvelles intrusions. Dans les académies de Toulouse et de Nantes, ces restrictions d'accès ont notamment perturbé la préparation de la rentrée et l'affectation des enseignants, y compris des remplaçants. Cela montre l'utilité de disposer d'un outil numérique qui facilite le fonctionnement administratif mais révèle aussi la vulnérabilité à laquelle s'expose un service privé de cet outil et, de ce fait, incapable de fonctionner. Il convient donc de renforcer la résilience informatique de l'État tout en prévoyant des moyens qui permettent aux établissements de fonctionner en cas d'indisponibilité des outils informatiques.

Je souhaiterais terminer cette présentation sur une lueur d'espoir. La hausse du nombre de cours non assurés ne relève pas de la fatalité mais résulte d'une prise en compte insuffisante des besoins des enseignants, tant en matière de santé au travail que d'amélioration du climat scolaire. En profitant de la baisse de la démographie scolaire pour supprimer des postes de professeurs, les ministres de l'éducation nationale successifs ont poursuivi une politique inadaptée. Il nous est possible de la faire évoluer et de changer cette trajectoire. Tout est affaire, bien sûr, de volonté politique, de définition des priorités pour l'avenir de la France. Ce rapport donne des indications pouvant être mises à profit pour réduire le nombre d'heures perdues à l'école et redresser le niveau scolaire de nos enfants.

M. François Jolivet, président. Vous mettez en lumière des différences de comptabilisation des absences au sein du premier et du second degrés. Il est étonnant que le ministère se heurte à des difficultés en la matière car l'absentéisme fait l'objet d'une définition précise. Une absence peut s'expliquer de plusieurs façons. Elle peut être structurelle, faute d'enseignant disponible pour occuper un poste. Êtes-vous en mesure d'isoler ces cas ? L'absence d'un professeur peut aussi être due à un arrêt maladie ou, d'après ce que disent les enseignants, à une formation, voire, pour prendre le cas des écoles élémentaires, à des tâches de direction – les directeurs n'étant pas toujours remplacés. Cela soulève une problématique de gestion prévisionnelle des emplois. Le ministère vous a-t-il communiqué des éléments à ce sujet ? Avez-vous réalisé une comparaison avec d'autres pays ou d'autres ministères, comme le ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire, qui pilote l'enseignement agricole du second degré ?

Vous relevez que, face à la baisse de la natalité, certains pourraient être tentés de supprimer des postes. Que pensez-vous de l'idée d'accorder une certaine autonomie aux proviseurs des lycées, aux principaux des collèges et aux directeurs des écoles afin qu'ils puissent recruter des enseignants sur des listes d'aptitude pour assurer des remplacements ? Dans mon département, le principal d'un collège a appris que l'un de ses professeurs était parti à la retraite sans que le rectorat l'en ait informé, et il n'a pas été remplacé à la rentrée. Si de tels dysfonctionnements survenaient dans une entreprise ou, par exemple, dans un organisme HLM – concernant un gardien –, les responsables se feraient « rentrer dedans ». D'ailleurs, les parents d'élèves manifestent leur mécontentement auprès de l'éducation nationale. Collectivement, les professeurs, qui donnent pourtant le meilleur d'eux-mêmes, sont montrés du doigt, ce qui met en lumière le caractère systémique de la crise affectant l'éducation nationale.

La reconnaissance des enseignants passe en partie par leur rémunération. Un candidat à l'élection présidentielle a certes promis de les augmenter de 20 %, mais cela paraît

difficilement réalisable, à moins de tabler sur une baisse des effectifs. Les organisations syndicales soulignent aussi que les enseignants se sentent parfois trop isolés. Or votre rapport ne mentionne pas le soutien accordé par la hiérarchie à l'acte pédagogique.

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Les absences sont comptabilisées à la demi-journée dans le premier degré et en ETP dans le second degré, ce qui ne facilite pas la consolidation des données. C'est pourquoi nous demandons que l'enquête Tenae soit élargie. Plus généralement, nous avons attiré l'attention du ministère sur le manque de chiffres.

Les absences sont très majoritairement liées à une maladie. Certains congés maladie de longue durée peuvent être anticipés – c'est notamment là qu'interviennent les TZR –, mais d'autres, pour grippe par exemple, ne le peuvent pas. Le Pacte enseignant n'a démontré qu'une efficacité limitée pour assurer les remplacements. Il représente pourtant un coût non négligeable, les professeurs étant rémunérés 62 euros l'heure dans ce dispositif, soit plus de 1 100 euros pour 18 heures remplacées.

Il n'est pas ici question d'incriminer les enseignants : leur taux d'absence pour maladie est moins élevé que dans le reste de la fonction publique et dans le secteur privé.

Quant aux problèmes d'absence structurels et aux postes non pourvus, ils s'expliquent notamment par le manque d'attractivité de la profession – 4 000 postes n'ont pas été pourvus l'année dernière, répartis à parts égales entre le premier et le second degré. On peut y voir les conséquences de la dégradation du climat scolaire, qui augmente les risques psychosociaux. La rémunération compte aussi pour beaucoup – nous en débattons lors de l'examen du PLF, à la veille de l'élection présidentielle. Pour information, la rémunération des enseignants français est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Le soutien de la hiérarchie est aussi un facteur d'attractivité.

La question de l'autonomie des établissements rejoint celle du recours aux contractuels et de leur niveau. Je souhaite que le nombre de postes d'enseignant soit maintenu en dépit de la baisse de la démographie scolaire, afin de mieux pallier les absences. Mobilisons davantage les ressources qui sont à notre disposition et étoffons les brigades de remplacement et les TZR. Faisons en sorte que ces derniers puissent remplacer les absences de plus de sept jours, alors qu'ils sont actuellement cantonnés à celles de plus de quinze jours – en deçà de sept jours, cela semble plus compliqué, mais les assistants d'éducation (AED) jouent également un rôle de prise en charge des enfants.

M. François Jolivet, président. Comment nous situons-nous par rapport aux autres pays européens ?

Par ailleurs, avez-vous connaissance du taux d'absentéisme des professeurs dans l'enseignement agricole du second degré ?

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Nous ne disposons pas de comparaisons européennes – nous peinons déjà à consolider nos chiffres entre le premier et le second degrés, et il est difficile d'obtenir des statistiques européennes. La piste pourrait toutefois être creusée.

Par ailleurs, je n'ai pas intégré l'enseignement agricole dans mon étude. Je recevrai les informations du ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances.

M. François Jolivet, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Stéphanie Galzy (RN). Je vous remercie pour ce rapport qui pose des chiffres sur une réalité que vivent de nombreuses familles. Comme beaucoup de parents, nous sommes attentifs au temps d'enseignement réellement dispensé aux enfants. Une heure de français, de mathématiques ou d'anglais qui disparaît, ce n'est pas simplement une case vide dans un emploi du temps, c'est une heure d'apprentissage perdue. Cela devrait tous nous alerter quand on connaît l'état de notre système éducatif. Les derniers résultats de l'enquête Pisa sont sans appel : les performances sont parmi les plus faibles que la France ait jamais enregistrées.

Au moment même où le niveau des élèves nous inquiète, votre rapport nous apprend que 20 millions d'heures d'enseignement n'ont pas été assurées en une seule année dans les collèges et les lycées publics. Dans le même temps, notre pays consacre plus de 4,5 milliards d'euros au remplacement des enseignants. Pourtant, moins de 12 % des absences de courte durée sont remplacées dans le second degré. C'est là que le constat devient politique. En 2023, le Gouvernement avait fait une priorité de l'amélioration du remplacement des enseignants. Des dispositifs ont été créés, des moyens ont été engagés, mais trois ans plus tard, les chiffres sont là : nous dépensons toujours davantage, nos enfants perdent des millions d'heures de cours et leur niveau continue de reculer. Dans les territoires ruraux, il est encore plus difficile de trouver des remplaçants. Cette situation ne peut plus être ignorée.

Comment passer enfin d'une politique qui dépense toujours davantage à une politique qui garantisse à chaque enfant, qu'il vive en ville ou dans un territoire rural, les heures d'enseignement auxquelles il a droit ?

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Je partage votre inquiétude. Tous les parents souhaitent qu'il y ait un professeur devant leur enfant. La chute du niveau est catastrophique – je suis désolé de le dire –, même si les enseignants effectuent un travail remarquable dans les conditions que l'on connaît. On comprend pourquoi les élèves ont perdu l'équivalent de deux ans en mathématiques.

Tout n'est cependant pas à jeter à la poubelle : certaines choses ont fonctionné, puisque 94 % des absences de longue durée étaient remplacées dans le second degré à fin juin 2025. Le cœur du problème est le remplacement des absences de courte durée. Nous avons peu de données à ce sujet, et nous ne savons pas vraiment comment endiguer le problème. Le pacte enseignant a entraîné une légère amélioration, puisque le taux de remplacement des absences de courte durée est passé de 4,5 % en 2022-2023 à près de 12 % fin juin 2025. Ma proposition consistant à recourir aux TZR à partir de sept jours d'absence va dans le même sens : notre but est de mobiliser le maximum d'enseignants pour freiner la chute du niveau des enfants.

Je le répète, les professeurs sont moins absents que d'autres agents du service public ; ils font un travail remarquable, dans des conditions parfois difficiles – le climat scolaire peut être compliqué. Il nous revient de faire en sorte qu'ils soient rémunérés à leur juste valeur en effectuant des heures de remplacement. Sachons aussi identifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. De ce point de vue, le Pacte enseignant a des effets limités. Il semblerait plus pertinent d'utiliser le dispositif des heures supplémentaires effectives.

M. François Jolivet, président. Le ministère mobilise-t-il la réserve pour remplacer les absences ? Des enseignants à la retraite ont également déposé des dossiers pour intervenir mais n'ont jamais été rappelés.

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Le rapport ne traite pas de la réserve, mais nous pourrions en débattre à l'occasion du PLF. Le ministère fait appel à des contractuels pour combler le manque de fonctionnaires, mais cela peut poser des questions de niveau.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Je vous remercie pour votre rapport qui fournit de nombreux éléments chiffrés et des représentations graphiques permettant de mieux cerner une réalité dont nous sommes régulièrement alertés dans nos circonscriptions. Vos propositions ont en outre le mérite d'être pragmatiques.

Je m'interroge sur la propension qu'a l'éducation nationale à opposer les zones urbaines et les territoires ruraux, dont la définition est assez lâche – le tout, dans une gestion qui reste très centralisée. L'hypercentralisation à la française a un coût, qu'il serait intéressant de mesurer. La situation actuelle témoigne d'une crise de l'organisation.

Par ailleurs, avez-vous des données sur l'absentéisme dans l'enseignement privé ?

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Nous n'avons pas étudié l'absentéisme dans l'enseignement privé car les méthodes de comptabilisation et de remontée des informations n'y sont pas les mêmes que dans le public.

Les données disponibles sont trop lacunaires pour que nous puissions analyser les différences entre les zones urbaines et rurales, comme entre les établissements relevant du réseau d'éducation prioritaire (Rep et Rep+) et les autres. Nous avons néanmoins observé des disparités de taux d'encadrement entre établissements situés en Rep et Rep+ et établissements situés dans la ruralité, lors de nos travaux d'évaluation du Printemps 2025.

Nous manquons cruellement d'indicateurs qualitatifs qui permettraient notamment d'évaluer les conséquences de l'absentéisme sur le niveau des élèves. L'une de nos recommandations est de créer de nouveaux indicateurs de pilotage au niveau de la direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale pour disposer de statistiques plus précises et détaillées sur les établissements, les disciplines et les territoires concernés par l'absentéisme. Cela permettrait d'affecter plus efficacement les TZR. Notez qu'il n'est pas équivalent pour un TZR ou un enseignant appartenant à une brigade de remplacement d'être affecté dans une zone urbaine ou dans une zone rurale non desservie par les transports publics, surtout quand le prix du carburant s'envole.

M. Charles de Courson (LIOT). Vous l'avez dit, votre rapport n'effectue pas de comparaison entre les taux de remplacement du public et du privé. Étant conseiller départemental depuis quarante-et-un ans, et m'étant occupé pendant un quart de siècle de cinquante-neuf collèges – quarante-sept publics et douze privés –, j'ai constaté que les absences étaient beaucoup plus facilement remplacées dans le privé que dans le public. Ce dernier est corseté par des règles qui freinent les remplacements. Un collège de ma circonscription a mis des mois à remplacer un professeur atteint d'un grave cancer, qui ne reprendrait pas son poste. Quand j'ai suggéré qu'il fasse appel à des professeurs retraités, on m'a répondu qu'une circulaire l'interdisait. L'établissement a donc dû solliciter France Travail – à l'époque, c'était l'ANPE – sans garantie quant à la qualité du remplaçant. On m'a aussi signalé plusieurs fois que les remplaçants n'avaient pas les qualifications requises : ils devaient par exemple enseigner le français alors qu'ils étaient spécialistes de l'anglais. Le pourcentage de remplacement ne fait donc pas tout ; il faut tenir compte de la qualité du remplaçant.

J'ai également découvert qu'une réglementation interdisait d'imposer des heures supplémentaires à des enseignants non volontaires. Même quand les professeurs d'un même collège sont prêts à remplacer un collègue malade, il faut encore que l'établissement ait une

marge de manœuvre suffisante et dispose d'un quota d'heures supplémentaires. Si les remplacements fonctionnent mieux dans le privé, c'est parce qu'on ne doit pas y multiplier les démarches pour obtenir des autorisations de remplacement.

L'indicateur du taux de remplacement est par ailleurs trop vague : il faudrait savoir au bout de combien de jours les absences sont remplacées. Un arrêt de deux mois peut avoir été remplacé au bout de trois semaines ! Or quand un professeur n'est pas remplacé pendant si longtemps, l'image de l'enseignement public s'en trouve profondément dégradée.

J'en appelle à lever les freins réglementaires et à introduire de la souplesse : facilitons le recours aux professeurs retraités, qui sont souvent volontaires, et faisons confiance aux responsables d'établissement pour affecter des heures supplémentaires. Évidemment, il est plus difficile de remplacer dans le primaire que dans le secondaire, où les collègues peuvent prêter main-forte.

Notez que les absences de personnels non enseignants, qui relèvent des départements ou des communes, sont remplacées dès le lendemain. Sinon, comment fonctionneraient les cantines ? Quand c'est une compétence locale, et quand on fait confiance aux équipes qui dirigent les établissements, cela fonctionne beaucoup mieux.

Pour finir, j'aimerais connaître le taux d'occupation des enseignants qui font partie d'une brigade de remplacement. Il est illusoire de penser qu'en étoffant les brigades, on améliorera mécaniquement la situation – car quand une épidémie de grippe décime une équipe, on ne pourra jamais remplacer tout le monde. Plutôt que de recourir à des brigades permanentes, ne faudrait-il pas autoriser à passer des contrats ou des conventions beaucoup plus souples, au gré des besoins, en faisant notamment appel aux enseignants retraités ?

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Nous avons fait le choix de ne pas traiter de l'enseignement privé parce que les statistiques sont lacunaires. Il aurait donc été difficile de faire des comparaisons. Cela étant, l'enquête Tenae pourrait être étendue à l'enseignement privé. Si les remplacements y fonctionnent mieux, l'enseignement public a tout intérêt à s'inspirer de ses pratiques.

Pour ce qui est des remplacements de courte durée, je préfère qu'on conserve le nombre actuel de professeurs malgré la baisse de la démographie scolaire. Nous pourrions alors étoffer les brigades de remplacement et les TZR avec des professeurs expérimentés, plutôt que de faire appel à des contractuels qui ne maîtrisent pas nécessairement la matière ou ne savent pas gérer une classe correctement.

M. Charles de Courson (LIOT). Si davantage d'enseignants parlaient deux langues – anglais et espagnol, anglais et allemand –, il serait plus facile de remplacer une absence dans l'une de ces trois matières, avec des heures supplémentaires. Cela se pratique dans beaucoup d'endroits. Il faut plus de souplesse.

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Cela pose des questions de pédagogie et de rémunération – un enseignant bivalent sera-t-il payé deux fois plus ? Je ne crois pas que cette piste soit exploitée.

M. Charles de Courson (LIOT). Les stages de formation des enseignants sont programmés par l'éducation nationale. Il n'est donc pas normal qu'un professeur qui part se former ne soit pas remplacé.

J'ajoute que les membres des brigades de remplacement doivent attendre six mois, voire plus, pour être remboursés de leurs frais de déplacement.

M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial. Les délais de remboursement sont en effet très pénalisants, surtout dans un contexte où le prix du carburant explose. Cela participe du manque d'attractivité des brigades de remplacement.

M. François Jolivet, président. Je retiens plusieurs constats de nos échanges. Tout d'abord, la gestion prévisionnelle des emplois est insuffisante. L'absentéisme tient essentiellement à la maladie mais revêt aussi une dimension systémique, quand des disciplines manquent de professeurs et que des postes ne sont pas pourvus.

Ensuite, le ministère de l'éducation nationale n'a pas la même définition de l'absence dans le premier et le second degrés. Peut-être faudrait-il que le ministère de l'action et des comptes publics impose une définition unique du taux d'absentéisme, valable pour toutes les administrations. Si nous voulons contrôler l'action du Gouvernement et voter la loi, nous devons connaître le taux d'absentéisme dans l'éducation nationale. Et dans la mesure où le ministère de l'éducation nationale signe des conventions avec des établissements privés, il serait normal qu'il s'intéresse à leur bon fonctionnement, notamment à leur taux d'absentéisme.

Enfin, l'échange de bonnes pratiques entre établissements ne semble pas de mise.

Au total, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Cependant, il serait trop facile d'établir un lien de cause à effet entre le manque ou le non-remplacement d'enseignants et la baisse du niveau des élèves. De multiples facteurs entrent en ligne de compte.

*La commission **autorise**, en application de l'article 146 alinéa 3 du Règlement, la publication du rapport.*

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes

Co-auteurs du rapport sur *Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège* de décembre 2025 :

- M. Emmanuel Suard, président de section à la troisième chambre
- M. Gwenaël Roudaut, conseiller référendaire en service extraordinaire à la troisième chambre
- Mme Céline Prévost Mouttalib, conseillère référendaire à la troisième chambre

Ministère de l'Éducation nationale – Direction générale de l'enseignement scolaire

- M. Erwan Coubrun, sous-directeur des programmes budgétaires
- Mme Céline Kerenflec'h, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires

Ministère de l'Éducation nationale – Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

- Mme Magda Tomasini, directrice
- M. Mikaël Béatriz, chef du bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire

Ministère de l'Éducation nationale – Direction générale des ressources humaines

- M. Christophe Gehin, directeur
- Mme Sophie Chatonnay, directrice de cabinet
- Mme Marine Lamotte d'Incamps, cheffe de service
- M. Sylvain Huet, directeur de projet

Rectorat de Créteil

- M. Jean-François Chanet, recteur
- M. Mehdi Cherfi, secrétaire général

Parents d'Élèves de l'Enseignement Public (PEEP)

- M. Emmanuel Garot, président

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

- M. Nabil Bouzerna, président
- Mme Caroline Drouin, administratrice et présidente de l'UNAAPE des Hauts-de-Seine

Personnes rencontrées lors des déplacements dans des collèges en Seine-et-Marne :

Collège Hippolyte Rémy de Coulommiers (déplacement du 23 juin 2026)

- Mme Géraldine Rabouille, principale
- Mme Émilie Rodrigues, principale adjointe
- Mme Sophie Arlot, conseillère principale d'éducation
- Mme Christelle Milasson, directrice de la section d'enseignement général et professionnel adapté

Collège Elsa Triolet du Mée-sur-Seine (déplacement du 24 juin 2026)

- M. Christophe Bougriot, principal
- M. Jean-Marie Usche, principal-adjoint
- Mme Siham Hourri, conseillère principale d'éducation
- M. Benoît Monvoisin, secrétaire général

*

* *

**CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Mme Claire Hédon, Défenseure des Droits

*

* *