



Cour des comptes



# Continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement de la Communauté française  
Bruxelles, février 2024



Cour des comptes

Continuité du service public  
au sein de l'enseignement  
fondamental en  
Communauté française



Rapport approuvé le 6 février 2024 par la chambre française de la Cour des comptes

# Continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française

La Cour des comptes a consacré un audit à la maîtrise par la Communauté française des recrutements et des remplacements dans l'enseignement fondamental. Cette maîtrise contribue à la garantie de la continuité du service public.

En effet, si les employeurs des enseignants sont les pouvoirs organisateurs des différents réseaux, la Communauté française a une responsabilité de gestionnaire du système éducatif. Par ailleurs, elle finance la poursuite par les établissements scolaires des missions pédagogiques définies par décret. À ce titre, elle assure la rémunération des enseignants par le versement de subventions-traitements.

À l'intérieur des limites induites par le principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement, la Communauté française est également le régulateur qui établit les règles de fonctionnement du monde de l'éducation. Ces règles comprennent le rapport entre le volume de la population scolaire et le nombre d'enseignants, les conditions de remplacement du personnel, les statuts administratif et pécuniaire, les normes relatives à la taille des classes ainsi que les conditions de fermeture ou d'ouverture des écoles.

L'audit évalue dans quelle mesure la Communauté française qui supporte les coûts de l'enseignement et en définit les règles s'assure également de la délivrance quotidienne des cours par des enseignants recrutés à cet effet ou par leurs remplaçants. La continuité du service public d'enseignement est en effet une obligation décrétable. L'audit examine également si les réglementations que la Communauté française adopte contribuent à la disponibilité de ressources humaines pédagogiques pour le fonctionnement des écoles maternelles et primaires.

La Cour des comptes souligne que, bien que la Communauté française soit consciente d'être confrontée à une pénurie d'enseignants, sa capacité de diagnostic est limitée par le caractère partiel du traitement de l'information. La Communauté est capable de constater l'insuffisance du nombre de porteurs de titres requis, mais non d'évaluer le nombre d'heures de cours qui ne sont pas données pendant l'année, faute de remplaçants. De ce fait, la Cour recommande d'assurer le contrôle du respect de l'obligation de continuité du service public d'enseignement en augmentant le traitement de l'information disponible dans les écoles. Elle propose également d'utiliser l'information relative aux prestations du personnel pour analyser l'efficacité de dispositions du droit de l'enseignement, notamment l'incidence des absences ou des départs anticipés sur la continuité de l'enseignement.

La Cour des comptes constate également que la Communauté française a adopté des mesures de lutte contre la pénurie. Cependant, l'impact de celles-ci sur les recrutements n'est pas ou peu mesurable. D'autre part, elles co-existent avec des mesures inspirées par le pacte pour un enseignement d'excellence qui tendent à augmenter l'encadrement des élèves.

La Cour des comptes recommande d'assurer un suivi des mesures prises et d'examiner des pistes de réformes complémentaires sur la base d'une analyse approfondie des besoins. Parmi ces pistes figurent la réforme du contrôle des absences pour maladie, la gestion informatique des candidatures aux emplois et la vérification de l'actualité des normes de programmation et de rationalisation des établissements.

La ministre de l'Éducation et la ministre en charge de l'Enseignement supérieur ont respectivement répondu que les recommandations de la Cour des comptes « *sont une source de réflexion des plus utiles, voire un levier pour promouvoir les changements nécessaires* » et que l'audit « *sera très utile pour améliorer les mesures déjà mises en place et celles à envisager dans les prochaines années* ».



**Chapitre 1**

|  |          |
|--|----------|
| <b>Introduction</b>                    | <b>8</b> |
| 1.1 Cadre de l'audit                   | 8        |
| 1.2 Contexte                           | 8        |
| 1.2.1 Contexte juridique et budgétaire | 9        |
| 1.2.2 Contexte organisationnel         | 10       |
| 1.3 Objectifs de l'audit               | 11       |
| 1.4 Méthode et calendrier              | 11       |

**Chapitre 2**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Évaluation des besoins en personnel pédagogique</b>                      | <b>14</b> |
| 2.1 Normes  | 14        |
| 2.1.1 Demande d'enseignement  | 14        |
| 2.1.2 Offre d'enseignement  | 15        |
| 2.1.3 Évaluation de la satisfaction des besoins d'enseignement              | 16        |
| 2.2 Enjeux  | 17        |
| 2.2.1 Obligation d'assurer la continuité d'un service public d'enseignement | 17        |
| 2.2.2 Bonne gestion d'une dépense d'enseignement                            | 17        |
| 2.3 Capacité de diagnostic  | 17        |
| 2.3.1 Traitement de l'information   | 18        |
| 2.3.2 Rapportage  | 20        |
| 2.3.3 Structure de l'administration   | 22        |
| 2.3.4 Analyse prospective   | 24        |
| 2.3.5 Diagnostic de pénurie   | 25        |
| 2.4 Définition réglementaire des besoins                                    | 26        |
| 2.4.1 Détermination théorique de l'encadrement pédagogique                  | 26        |
| 2.4.2 Conditions pédagogiques d'accès à un emploi                           | 30        |
| 2.4.3 Régime réglementaire des absences                                     | 32        |
| 2.5 Réallocation des ressources humaines                                    | 33        |
| 2.6 Pilotage budgétaire   | 34        |
| 2.7 Risque de pénurie   | 35        |
| 2.7.1 Indices du risque de pénurie  | 35        |
| 2.7.2 Renforcement de l'attractivité du métier d'enseignant                 | 37        |
| 2.8 Recommandations générales   | 38        |

**Chapitre 3**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Optimisation de la capacité de recrutement et de remplacement</b> | <b>39</b> |
| 3.1 Enjeux   | 39        |
| 3.2 Normes   | 39        |
| 3.2.1 Pacte pour un enseignement d'excellence                        | 39        |
| 3.2.2 Déclarations de politiques gouvernementales                    | 41        |
| 3.2.3 Contrats d'administration                                      | 42        |
| 3.3 Mesures adoptées   | 43        |
| 3.3.1 Augmentation de l'encadrement                                  | 44        |
| 3.3.2 Réforme de la formation initiale des enseignants               | 46        |
| 3.3.3 Adaptation des procédures de sélection des enseignants         | 46        |
| 3.3.4 Adaptation du statut pécuniaire                                | 47        |

|                                    |   |           |
|------------------------------------|---|-----------|
| 3.3.5                              | Adaptation du statut administratif                                  | 48        |
| 3.4                                | Évaluation des mesures  | 49        |
| 3.4.1                              | Mise en place progressive d'une évaluation des politiques publiques | 49        |
| 3.4.2                              | Mise en place des politiques publiques                              | 51        |
| 3.4.3                              | Contradiction entre des objectifs de politique publique             | 51        |
| 3.4.4                              | Critères Smart  | 53        |
| 3.4.5                              | Report de la réforme de la formation initiale des enseignants       | 54        |
| 3.4.6                              | Réforme des statuts du personnel enseignant                         | 55        |
| 3.4.7                              | Normes de programmation et de rationalisation                       | 58        |
| 3.4.8                              | Centralisation de la gestion informatique des candidatures          | 59        |
| 3.5                                | Recommandation générale   | 61        |
| <b>Chapitre 4</b>                  |   |           |
| <b>Conclusions générales</b>       |   | <b>62</b> |
| <b>Tableau des recommandations</b> |   | <b>64</b> |
| <b>Annexe</b>                      |   | <b>67</b> |
| <b>Annexe 1</b>                    | Réponse de la ministre de l'Éducation                               | 68        |
| <b>Annexe 2</b>                    | Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur                  | 75        |





## Chapitre 1

# Introduction

### 1.1 Cadre de l'audit

Le présent audit porte sur la manière dont la Communauté française contribue à la continuité du service public dans l'enseignement fondamental. Autrement dit, l'objet de cet audit est d'évaluer dans quelle mesure la Communauté française s'assure de la délivrance quotidienne des cours, les conclusions qu'elle en tire et si les réglementations qu'elle adopte contribuent à la disponibilité de ressources humaines pédagogiques pour le fonctionnement des écoles maternelles et primaires.

En effet, si les employeurs des enseignants sont les pouvoirs organisateurs des différents réseaux, il n'en demeure pas moins que la Communauté française exerce une responsabilité de gestionnaire du système scolaire.

La Communauté française est l'autorité qui finance la poursuite par les établissements scolaires des missions pédagogiques décrétales. À l'intérieur des limites induites par le principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement, elle est également le régulateur qui établit les règles de fonctionnement du monde de l'éducation tout en participant au dialogue des parties prenantes. Parmi ces parties prenantes figurent les pouvoirs organisateurs, les syndicats du personnel et les associations dédiées à la représentation des parents d'élèves.

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a d'abord examiné si, en affichant l'objectif d'une lutte contre une pénurie d'enseignants, la Communauté française réalise une évaluation efficiente des besoins dans les termes du volume de personnel pédagogique nécessaire tout au long de l'année scolaire.

La Cour des comptes a ensuite examiné si l'administration assure une mise en œuvre conforme au pacte pour un enseignement d'excellence des mesures décidées par le gouvernement en vue de contribuer à la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental. Enfin, la Cour a analysé le suivi de ces mesures.

### 1.2 Contexte

Le contexte général de l'audit est celui d'un paysage scolaire en cours de transformation au fur et à mesure de l'implémentation du pacte pour un enseignement d'excellence.

D'une part, un nouveau cadre de gestion est mis en place. Il est notamment caractérisé par l'adoption de contrats d'objectifs spécifiques à chaque établissement et une évaluation externe de l'atteinte de ces objectifs par les écoles. Dans le cas particulier de l'enseignement fondamental, les résultats de l'apprentissage par les enfants font l'objet d'une certification externe (CEB) dont le principe a été introduit par décret en 2006<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et certificat d'études de base.

D'autre part, l'enseignement maternel et primaire est un domaine dans lequel la Communauté française investit. Il est notamment visé par la réforme du « tronc commun » qui vise à instaurer un nouveau parcours d'apprentissage à l'attention des élèves inscrits de la première année de l'enseignement maternel à la troisième année de l'enseignement secondaire.

Si l'évolution démographique tend à une réduction de la population scolaire de l'enseignement maternel depuis 10 ans<sup>2</sup>, elle ne signifie pas pour autant une réduction proportionnelle des besoins en personnel.

En 2020-2021, 169.299 élèves ont été recensés dans l'enseignement maternel ordinaire et 322.273 élèves dans le primaire ordinaire. Au cours de la même année scolaire, l'enseignement maternel spécialisé a compté 1.297 élèves et l'enseignement primaire spécialisé 16.450 élèves<sup>3</sup>. Dans l'enseignement maternel ordinaire<sup>4</sup>, le volume du personnel pédagogique est de 11.341 ETP en 2021. Dans l'enseignement primaire ordinaire, il est de 24.542 ETP<sup>5</sup>.

Les besoins en personnel n'ont pas diminué de façon proportionnelle à la réduction de la population scolaire, car la Communauté française a en effet investi l'enseignement fondamental de nouvelles missions autorisant une augmentation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs. Parmi ces missions figurent un apprentissage plus précoce des langues et la mise en place d'un accompagnement personnalisé des enfants.

Ces mesures interviennent dans un contexte où les ressources humaines de l'enseignement fondamental sont caractérisées par un âge moyen relativement bas, puisqu'il oscille entre 41 et 43 ans, par rapport à l'âge légal du départ à la pension. Cependant, ce contexte est aussi celui du maintien de possibilités de départ anticipé en fin de carrière dont le principe a été introduit dans le statut des enseignants<sup>6</sup> dans les années 1990. Or, la structure de la pyramide des âges est telle que des cohortes d'enseignants sont susceptibles d'activer, à situation inchangée et dans les années à venir, ces dispositions qui bénéficient aujourd'hui à une proportion croissante des enseignants à l'approche de l'âge de la retraite<sup>7</sup>.

### 1.2.1 Contexte juridique et budgétaire

Pour l'année 2023, le Parlement de la Communauté française a accordé au gouvernement des crédits budgétaires à hauteur de 2.267.130 milliers d'euros<sup>8</sup> afin d'assurer la rémunération des personnels pédagogiques des établissements de l'enseignement fondamental ordinaire.

<sup>2</sup> Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, 17<sup>e</sup> édition, Bruxelles, novembre 2022, p. 28, [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be).

<sup>3</sup> Communauté française, *ibid.*, p. 28.

<sup>4</sup> Les données courantes, en ce compris budgétaires, relatives à l'enseignement spécialisé n'opèrent pas de distinction entre les niveaux.

<sup>5</sup> Communauté française, *op. cit.*, p. 78.

<sup>6</sup> Décret du 19 juillet 1993 relatif aux fins de carrière dans l'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux.

<sup>7</sup> Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son commentaire des propositions budgétaires pour l'année 2023, la Communauté française constate une « augmentation de la proportion d'ETP de 58 à 65 ans (essentiellement dans le fondamental et le secondaire ordinaires) qui optent pour une DPPR : 24,05 % en septembre 2022, contre 19,13 % en septembre 2021 et 15,87 % en septembre 2020 ». Voir le *rapport de la Cour des comptes relatif aux projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour 2022 et les budgets pour 2023 de la Communauté française*, session 2022-2023, 25 novembre 2022, 468 (2022-2023) - N° 1 (Annexe 8), p. 24.

<sup>8</sup> Ces chiffres sont ceux du budget initial 2023.

Ces montants sont dépensés par l'administration de la Communauté française sur la base des deux paramètres suivants.

Le premier paramètre est le respect des statuts des personnels. Ces statuts, adoptés par le gouvernement, fixent les éléments de la rémunération ainsi que les conditions relatives au recrutement, au remplacement, aux absences et à la mobilité des enseignants.

Le second paramètre est la satisfaction par les pouvoirs organisateurs de la mission d'enseignement qui leur est confiée. Ceci implique le respect des objectifs pédagogiques définis depuis l'adoption du décret du 24 juillet 1997<sup>9</sup>, et repris dans le code de l'enseignement<sup>10</sup>, ainsi que l'observation de règles de gestion relatives à l'organisation des cours ainsi qu'aux conditions de création ou de fermeture des établissements scolaires<sup>11</sup>.

Dans son 34<sup>e</sup> Cahier d'observations, la Cour des comptes a adressé en octobre 2022 ses observations relatives au cycle des dépenses de personnel de l'enseignement<sup>12</sup>.

### 1.2.2 Contexte organisationnel

Au sein de l'administration de la Communauté française, le pilotage des besoins en personnel de l'enseignement fondamental repose sur trois départements.

Le premier de ces départements est une direction générale explicitement investie d'une compétence de pilotage<sup>13</sup>.

Les deux autres départements ont la responsabilité de la gestion quotidienne de ce secteur d'enseignement. Il s'agit, d'une part, de la Direction générale des personnels de l'enseignement (DGPE) qui applique le statut pécuniaire aux situations individuelles<sup>14</sup> en amont du paiement des rémunérations ; d'autre part, il s'agit de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), qui est responsable du cadre organisationnel.

D'autres parties prenantes sont également susceptibles de concourir à la maîtrise par la Communauté française de l'organisation de l'enseignement et, plus particulièrement, de la continuité du service public dans l'enseignement fondamental. Il s'agit des opérateurs suivants :

- Le Service général d'inspection, compétent pour mener des « *missions d'évaluation portant sur la mise en œuvre d'un dispositif pédagogique ou éducatif au sein du système scolaire ou éducatif en application d'une disposition décrétole ou réglementaire* »<sup>15</sup>.

9 Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

10 Décret du 3 mai 2019 portant les livres 1<sup>er</sup> et 2 du code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

11 Arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement fondamental ordinaire.

12 Cour des comptes, 34<sup>e</sup> Cahier d'observations – Fascicule 1<sup>er</sup>, rapport au Parlement de la Communauté française, octobre 2022 pp. 72 et suivantes, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

13 La Direction générale du pilotage du système éducatif.

14 Lors de l'audit, il existait encore formellement deux directions générales responsables de la fixation de la rémunération des enseignants. L'une, compétente pour l'enseignement subventionné et l'autre, à l'égard de l'enseignement organisé par la Communauté française. Le contrat d'administration prévoit leur fusion « *entre 2021 et 2024* » (voir ministère de la Communauté française, *Fédé 20>25 : Notre engagement pour un service public accessible et de qualité*, Contrat d'administration, p. 93, [www.federation-wallonie-bruxelles.be](http://www.federation-wallonie-bruxelles.be)).

15 Voir l'article 4, § 2, du décret du 10 janvier 2019.

- Les organisations représentatives des pouvoirs organisateurs, c'est-à-dire le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces (CECP) ; le Secrétariat général de l'enseignement catholique (Segec) ; la Fédération des établissements libres subventionnés indépendants (Felsi) et l'organisme public Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française.
- Les syndicats du personnel enseignant<sup>16</sup>.
- Les fédérations de parents d'élèves qui sont chargées de « *défendre et promouvoir les intérêts de tous les élèves* »<sup>17</sup> : il s'agit de la Fapeo (Fédération des associations de parents de l'enseignement officiel) pour les établissements organisés par la Communauté française, par les communes ou les provinces et l'Ufapec (Union des fédérations des associations de parents de l'enseignement catholique) pour l'enseignement libre subventionné de caractère confessionnel.
- L'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (Ares) qui, sous la forme d'un organisme d'intérêt public, fédère les établissements d'enseignement supérieur de la Communauté française. Ces établissements sont notamment en charge de la formation initiale des enseignants de l'enseignement fondamental.

### 1.3 Objectifs de l'audit

L'objectif de l'audit est une évaluation de la capacité de la Communauté française à contribuer, à partir d'une maîtrise des recrutements et des remplacements, à la continuité du service public d'enseignement fondamental.

Cette évaluation implique de déterminer si la Communauté française a une connaissance exhaustive du diagnostic de pénurie du personnel pédagogique au sein de l'enseignement fondamental auquel elle adhère. Elle suppose aussi d'examiner les mesures prises, dans le respect du pacte pour un enseignement d'excellence, afin de combattre ladite pénurie.

Enfin, un enjeu est de constater l'existence ou non d'une analyse, par la Communauté française, de l'adéquation de la stratégie et des mesures adoptées au regard du diagnostic de pénurie.

### 1.4 Méthode et calendrier

Les travaux d'audit ont été organisés à partir de trois questions principales :

- La Communauté française réalise-t-elle une évaluation efficace et efficiente des besoins en termes de volume de personnel pédagogique nécessaire et disponible tout au long de l'année scolaire dans l'enseignement fondamental ?
- L'administration de la Communauté française assure-t-elle une mise en œuvre conforme au pacte pour un enseignement d'excellence et un suivi efficient des mesures décidées par le gouvernement en vue de contribuer à l'optimisation de la capacité de recrutement et de remplacement par les pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental en tant qu'employeurs de personnel pédagogique ?
- L'administration de la Communauté française contribue-t-elle à l'élaboration des mesures correctrices utiles, notamment de la stratégie prévue, en vue de l'optimisation de la capacité de recrutement et de remplacement des pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental en tant qu'employeurs de personnel pédagogique ?

<sup>16</sup> Communauté française, *Les organisations syndicales*, page consultée en juin 2023, [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be).

<sup>17</sup> Voir l'article 6, § 2, du décret du 30 avril 2009 portant sur les associations de parents d'élèves et les organisations représentatives d'associations de parents d'élèves en Communauté française.

La méthode mise en œuvre a intégré une analyse de la réglementation adoptée par la Communauté française et des données à partir desquelles les services de celle-ci fondent un diagnostic de pénurie. Cette analyse a été étendue au processus de rapportage à destination de la Communauté française des données gérées par les établissements scolaires et relatives à l'évolution quotidienne de leur effectif pédagogique au fil d'une année scolaire.

Une sélection de mesures adoptées pour assurer aux pouvoirs organisateurs la disponibilité au fil d'une année scolaire de l'effectif pédagogique nécessaire a été analysée.

Le recueil des données a principalement eu lieu dans les services de la Communauté française et a été étendu, de façon ponctuelle, aux ressources d'autres acteurs de l'enseignement (Inspection générale de l'enseignement, services des pouvoirs organisateurs, fédérations d'associations de parents, etc.).

L'audit a été annoncé, par lettres du 26 juillet 2022, aux ministres en charge de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur ainsi qu'au secrétaire général de la Communauté française, à l'administratrice générale de l'enseignement et à l'Académie de recherche de l'enseignement supérieur.

Les travaux d'audit ont eu lieu entre les mois d'octobre 2022 et avril 2023. Ce calendrier a inclus des entretiens avec les principales parties prenantes de l'enseignement et la diffusion, au cours du premier trimestre 2023, d'un questionnaire électronique à destination d'une sélection aléatoire de directions d'établissements des différents réseaux d'enseignement.

L'autonomie des pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné a été respectée et l'organisme WBE n'a pas été intégré dans le champ de l'audit : ni la gestion de ceux-ci, ni celle des établissements n'ont été en tant que telles l'objet de l'audit. L'audit a été axé sur le pilotage assuré par les services centraux de la Communauté française dans l'exercice de ses missions.

Un avant-projet de rapport a été communiqué le 11 juillet 2023 au secrétaire général de la Communauté française ainsi qu'à l'administrateur général de l'Enseignement.

La réponse de l'administration de la Communauté française est datée du 15 septembre 2023. Selon les termes employés dans cette réponse, « *les services de l'Administration générale de l'enseignement (AGE) rejoignent l'analyse de l'ensemble des dimensions et des aspects des problématiques envisagées à travers les recommandations de la Cour des comptes* ».

La Cour des comptes a communiqué un projet de rapport le 17 octobre 2023 à la ministre de l'Éducation ainsi qu'à la ministre en charge de l'Enseignement supérieur. Une prolongation du délai de réponse ayant été accordée, les réponses ministérielles sont datées du 28 novembre et du 14 décembre 2023.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation estime que les recommandations de la Cour « *sont une source de réflexion des plus utiles, voire un levier pour promouvoir les changements nécessaires* ». Elle précise que « *chacune des recommandations formulées dans ledit rapport n'est présentement pas assortie d'une réaction de ma part* »<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir [annexe 1](#).

Dans sa réponse, la ministre en charge de l'Enseignement supérieur indique que l'audit « sera très utile pour améliorer les mesures déjà mises en place et celles à envisager dans les prochaines années ». Cette réponse porte plus spécifiquement sur « les parties du rapport qui traitent de la formation initiale des enseignants »<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Voir annexe 2.

## Chapitre 2

# Évaluation des besoins en personnel pédagogique

Dans ce chapitre, la Cour des comptes constate que l'évaluation des besoins du système scolaire en personnel repose sur une capacité de diagnostic limitée de la part de la Communauté française (point 2.3) ainsi que sur des principes réglementaires (point 2.4). Ce régime réglementaire installe, pour l'essentiel, un lien entre le volume de la population scolaire et l'encadrement. Il comprend également un mécanisme de réallocation des ressources humaines à destination des enseignants en perte de charge (point 2.5).

La maîtrise par la Communauté française des recrutements et des remplacements tient principalement à la définition d'un statut du personnel et à un pilotage budgétaire (point 2.6).

La Cour des comptes relève cependant qu'un faisceau d'indices révèle l'existence d'un risque de pénurie quantitative d'enseignants (point 2.7).

### 2.1 Normes

La Communauté française a adopté les normes de l'évaluation des besoins en personnel des établissements scolaires du fondamental afin d'assurer la mise en relation d'une offre et d'une demande d'enseignement.

Ces normes sont sous-tendues par l'objectif, fixé par le code de l'enseignement, d'assurer non seulement l'acquisition de compétences par les élèves, mais aussi la continuité du service public.

Depuis l'adoption de la loi du 29 mai 1959 dite du pacte scolaire et l'adoption des lois de réformes institutionnelles, le coût de l'offre d'enseignement est principalement à charge de la Communauté française. La Communauté finance, entre autres, la rémunération des membres du personnel pédagogique auxquels elle verse directement un traitement mensuel. Le respect du principe d'efficacité s'impose par conséquent à celle-ci dans l'utilisation de deniers publics et l'adoption des réglementations qui organisent la dépense publique dédiée à la scolarisation. Selon les chiffres publiés par la Communauté française, le coût annuel moyen d'un élève est de 4.415 euros dans l'enseignement maternel ordinaire et de 4.938 euros dans l'enseignement primaire ordinaire<sup>20</sup>.

#### 2.1.1 Demande d'enseignement

La demande d'enseignement repose à titre principal sur la liberté de choix des parents et l'obligation scolaire.

---

<sup>20</sup> Dans l'enseignement spécialisé, tous niveaux confondus, il est de 20.327 euros. Voir Communauté française, *Coût annuel moyen par élève*, page consultée en juin 2023, [www.statistiques.cfwb.be](http://www.statistiques.cfwb.be).

La liberté du choix des parents est garantie par la Constitution (article 24, § 1<sup>er</sup>) en ce qui concerne la sélection de l'établissement dans lequel les enfants sont inscrits.

L'obligation scolaire est définie par une loi du 29 juin 1983. Cette loi institue une obligation scolaire pour les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans. Depuis la rentrée 2020<sup>21</sup>, l'obligation scolaire débute à l'âge de cinq ans.

En dehors des cas prévus par le décret du 25 avril 2008 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, l'obligation scolaire consiste en l'obligation de fréquentation d'un établissement reconnu.

Avant l'âge de 5 ans, l'obligation scolaire ne s'applique pas, mais l'enseignement maternel organisé et subventionné par la Communauté française accueille les enfants des parents qui le désirent dès l'âge de deux ans et demi<sup>22</sup>.

En d'autres termes, la demande d'enseignement est déterminée tant par une obligation légale que par l'évolution de la natalité.

### 2.1.2 Offre d'enseignement

La Communauté française organise l'offre d'enseignement pour satisfaire les besoins des pouvoirs organisateurs à partir des principaux paramètres suivants.

Tout d'abord, au plan quantitatif, la Communauté française définit, en termes d'emplois (dans l'enseignement maternel) ou de périodes de cours (dans l'enseignement primaire), les droits des pouvoirs organisateurs en matière d'encadrement pédagogique. D'une part, elle fixe les normes d'ouverture, de maintien et de fermeture des établissements. D'autre part, elle définit le rapport entre le nombre d'élèves, de classes et d'enseignants<sup>23</sup>.

Ensuite, au plan qualitatif, elle définit les conditions d'accès à un emploi pédagogique en établissant un régime de titres qui distingue entre les titres requis, jugés suffisants et de pénurie<sup>24</sup>.

Enfin, elle établit les droits des personnels à un congé ainsi que les conditions dans lesquelles l'absence d'un enseignant donne lieu à un recrutement compensatoire dont elle assure la charge financière<sup>25</sup>.

21 Loi du 23 mars 2019 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire.

22 Voir l'article 1.2.1-2. du décret du 3 mai 2019 portant les livres 1<sup>er</sup> et 2 du code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun.

23 Les principaux textes d'application ici sont l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, le décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement ainsi que le décret du 3 mai 2012 portant diverses mesures relatives à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire ordinaires, notamment en matière de taille des classes.

24 Décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française.

25 Voir la circulaire 8714 du 07/09/2022, Vade-mecum des congés, des disponibilités, et des absences pour le personnel enseignant subsidié de l'enseignement subventionné.



Dans le cas particulier de l'enseignement spécialisé, l'offre d'enseignement est également organisée en plusieurs types<sup>26</sup> dont les contenus sont liés aux besoins spécifiques des élèves.

En d'autres termes, la Communauté française n'attribue pas aux établissements l'effectif que ceux-ci estiment utiles en fonction de leur expérience. Le principe d'égalité de traitement des élèves impose l'existence d'un régime réglementaire qui lie le volume de la population scolaire et celui de l'effectif pédagogique. Ce régime réglementaire comprend, depuis l'introduction de politiques publiques de discriminations positives dans le secteur de l'enseignement, la possibilité d'un octroi d'une capacité de recrutement complémentaire justifiée par des besoins spécifiques. Cet octroi n'est pas discrétionnaire mais reste basé sur des critères d'application générale au système scolaire.

La Communauté française n'agit pas non plus en tant qu'administration centralisant les candidatures à un emploi pédagogique et vérifiant les compétences individuelles dans le cadre d'épreuves de sélection.

À l'intérieur du cadre réglementaire défini par la Communauté française, les pouvoirs organisateurs conservent, en leur qualité d'employeur, une marge d'autonomie pour assurer la publicité des emplois, le recrutement des enseignants ainsi que, le cas échéant, leur remplacement.

Cette marge d'autonomie dans le domaine du recrutement et du remplacement est plus réduite pour le réseau organisé par la Communauté française. En effet, l'action des directions d'école placées sous l'autorité de WBE fait l'objet d'un cadre réglementaire unique et spécifique adopté par la Communauté française. Ce cadre prévoit notamment une centralisation des candidatures et une ancienneté de candidature parmi les règles d'accès à l'emploi. Dans le cas de l'enseignement subventionné, l'autonomie des directions est organisée par chaque pouvoir organisateur.

### 2.1.3 Évaluation de la satisfaction des besoins d'enseignement

L'article 2.2.1-7., § 2, du code de l'enseignement prévoit : « *Le pouvoir organisateur ou son délégué tiennent à disposition du gouvernement, selon les modalités que celui-ci détermine, l'horaire hebdomadaire tant des élèves que des enseignants, après concertation au sein de l'organe local de concertation sociale. L'horaire hebdomadaire des élèves indique les membres du personnel qui dispensent les différents cours* ». Cette disposition constitue une base juridique à la vérification de la satisfaction des besoins d'enseignement entendue dans les termes d'une continuité du service public financé par la Communauté française.

La Communauté française a en outre mis en place une évaluation de la satisfaction des besoins d'enseignement qui repose sur le caractère effectif des compétences acquises par les élèves de l'enseignement fondamental à la fin de ce niveau d'études.

À cet égard, le certificat d'études de base (CEB) constitue un jalon dans l'introduction d'une évaluation des résultats des établissements que le pacte pour un enseignement d'excellence a renforcée en introduisant des contrats d'objectifs particuliers aux différentes écoles.

---

<sup>26</sup> Voir l'article 1.2.1-9, § 1<sup>er</sup>, du code de l'enseignement.

## 2.2 Enjeux

### 2.2.1 Obligation d'assurer la continuité d'un service public d'enseignement

Dans le contexte de l'enseignement fondamental, la définition de l'exigence de continuité de service public, qui est un principe général du droit, est fournie par le code de l'enseignement.

Ainsi, l'article 2.2.1-1 de ce code dispose : « *L'horaire des élèves est continu. Il comprend au minimum une récréation de 15 minutes de manière à équilibrer les activités de la matinée et une interruption de minimum une heure entre les activités de la matinée et celles de l'après-midi* ».

L'article 2.2.1-2 ajoute : « *Dans l'enseignement fondamental, l'horaire hebdomadaire des élèves comprend 28 périodes de cinquante minutes de cours et d'activités pédagogiques consacrés aux domaines et disciplines visés à l'article 2.2.1-5, § 2 et 3* ».

Enfin, l'article 2.2.1-7. § 1<sup>er</sup> énonce : « *Tous les cours de la grille-horaire sont attribués selon le cas à un titulaire ou à un maître* ».

Le nombre de jours de classe par année scolaire est précisé par voie de circulaires. Ces circulaires établissent en effet les dates de prises de cours et de fin des congés scolaires tout en précisant les possibilités de suspension des cours pour l'organisation de la formation continue du personnel pédagogique et d'épreuves d'évaluation<sup>27</sup>.

### 2.2.2 Bonne gestion d'une dépense d'enseignement

Pour la Communauté française, l'enjeu financier représenté par la maîtrise des recrutements et des remplacements n'est pas seulement d'assurer la légalité de l'utilisation des crédits de personnel à l'aune du droit budgétaire et des statuts administratif et pécuniaire.

Il s'agit également d'assurer la bonne gestion des crédits de personnel.

Le principe d'efficacité implique que la satisfaction au principe de continuité du service d'enseignement soit assurée par la dépense publique et que l'utilisation des ressources humaines soit optimisée afin de limiter le coût de celles-ci. En effet, les « *dépenses de personnel de l'enseignement représentent 54 % des dépenses totales de l'administration et 95 % des dépenses totales de personnel* »<sup>28</sup>.

## 2.3 Capacité de diagnostic

La capacité de diagnostic de l'administration de l'enseignement par la Communauté française est limitée et ne lui permet donc pas une évaluation du caractère effectif de la continuité du service public d'éducation qu'elle finance.

<sup>27</sup> Voir la circulaire 8655 du 29 juin 2022, Organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire pour l'année scolaire 2022-2023, pp. 186 et suivantes.

<sup>28</sup> Cour des comptes, 34<sup>e</sup> Cahier d'observations – Fascicule 1<sup>er</sup>, rapport au Parlement de la Communauté française, octobre 2022 p. 72, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

Concrètement, la Communauté française ne dispose ni d'un inventaire ni d'une estimation du volume des heures de cours n'ayant pas été dispensées au cours d'une année scolaire en raison de l'absence de titulaire ou d'un remplaçant.

Cette capacité de diagnostic est limitée parce que le traitement de l'information est incomplet (point 2.3.1), le rapportage insuffisant (point 2.3.2) et parce que l'administration est organisée en silos (point 2.3.3).

L'administration de l'enseignement dispose d'une capacité d'analyse prospective, mais celle-ci est également partielle (point 2.3.4).

Les limites de la capacité de diagnostic de la Communauté française ont deux implications.

D'une part, la Communauté française ne peut s'assurer du respect par les pouvoirs organisateurs du code de l'enseignement au sujet de la continuité de l'horaire (article 2.2.1-1) et du nombre de périodes de cours et d'activités pédagogiques (article 2.2.1-2).

D'autre part, le diagnostic officiel de pénurie est incomplet (point 2.3.5).

### 2.3.1 Traitement de l'information

L'administration de l'enseignement par la Communauté française comporte un traitement de l'information qui repose sur une panoplie d'applications informatiques. L'implémentation de certaines d'entre elles est en cours et leur conception repose sur une collaboration avec l'Etnic, organisme d'intérêt public de type A, qui est son « partenaire informatique »<sup>29</sup> institutionnel.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines dans l'enseignement fondamental, ce traitement de l'information est principalement mis au service de la gestion de la paie, de l'attribution aux pouvoirs organisateurs de droits en matière de recrutement et d'une contribution à la transparence administrative à destination du grand public.

La paie des enseignants, réalisée sur la base d'une gestion des carrières pécuniaires individuelles par la Direction générale des personnels de l'enseignement, est assurée à partir du système RLio.

L'attribution aux pouvoirs organisateurs de droits, calculés par la Direction générale de l'enseignement obligatoire et exprimés en termes d'emplois (enseignement maternel) ou de périodes (enseignement primaire), en matière de recrutement, repose sur les applications Primver (enseignement ordinaire) et Spes (enseignement spécialisé).

La transparence administrative est assurée par la publication annuelle, réalisée par la Direction générale du pilotage du système éducatif, d'un rapport intitulé « Les indicateurs de l'enseignement ».

Les constats de la Cour des comptes sont les suivants :

- Le rapport annuel, intitulé « Les indicateurs de l'enseignement 2022 », est alimenté par le traitement par la Communauté française de l'information relative au système scolaire dont elle dispose. Il présente et documente les besoins en personnel pédagogique des pouvoirs organi-

<sup>29</sup> Etnic, *Rapport annuel d'activités de l'Etnic 2020*, Bruxelles, [www.etnic.be](http://www.etnic.be).

sateurs dans les termes d'une pénurie, soit une insuffisance d'enseignants détenteurs des titres adéquats.

Cette approche conduit à un diagnostic dans l'enseignement fondamental selon lequel : « *Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2015 et le 31 janvier 2022, [...] il a été particulièrement difficile de recruter des enseignants titulaires du titre requis dans les fonctions de maître de philosophie et de citoyenneté, maître de seconde langue, maître de morale ou de religion et instituteur maternel ou primaire en immersion.* »<sup>30</sup>

Ce diagnostic repose sur les seuls recrutements effectués. Il ne comporte aucune information sur les absences des personnels recrutés ni sur le volume des emplois qui n'auraient pas pu être attribués.

Enfin, les « indicateurs de l'enseignement 2022 » sont centrés sur la situation du système scolaire de la Communauté française. Ils ne comportent pas une analyse comparative des données de pénurie avec celles de la Communauté flamande, de la Communauté germanophone ou d'États de l'Union européenne.

- L'informatisation, à partir des logiciels Primver et Spes, des relations entre la Communauté française et les pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental permet la communication à ces derniers des droits qui leur sont reconnus en termes d'encadrement. Ces droits sont établis par la Direction générale de l'enseignement obligatoire. Par contre, l'administration ne réalise pas de confrontation systématique entre ces droits, calculés en termes de périodes ou d'emplois, et l'utilisation effective qu'en font les pouvoirs organisateurs en termes de recrutement.
- Le système RLio, qui représente la principale base centralisée de données au service de l'administration de l'enseignement, ne permet pas de croiser les données relatives aux absences des enseignants et aux recrutements à des fins de remplacement. D'autre part, il ne permet un enregistrement des absences que si celles-ci ont une implication pécuniaire pour le membre du personnel. En d'autres termes, il ne peut pas être mis au service d'une analyse quantitative de la pénurie qui voudrait établir la proportion dans laquelle les absences du personnel peuvent être compensées par des recrutements ou les délais nécessaires aux remplacements.
- L'application Amed a été mise en place afin d'assurer une analyse des absences pour maladie des personnels des établissements scolaires des différents niveaux d'enseignants. Cette analyse est cependant limitée. Son alimentation est en effet dépendante d'un traitement des données réalisé en amont par le prestataire de service auquel le contrôle des absences pour maladie est attribué par marché public. Or, ce traitement des données par le prestataire de service n'est pas suffisamment encadré et la présentation annuelle de données récapitulatives par celui-ci est d'une qualité variable. Cette situation nuit à la qualité du rapportage.

Face à ces constats, la Cour des comptes formule plusieurs recommandations.

### Recommandation n° 1

La Cour des comptes recommande d'approfondir le traitement de l'information relative aux absences.

En l'état, ce traitement repose principalement sur les ressources du programme de paie. Ce traitement ne permet ni un suivi des absences qui n'ont aucun impact sur la rémunération des personnes ni la mise en lien des absences et des remplacements.

<sup>30</sup> Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, op. cit., p. 72.

Dans sa réponse, l'administration estime que cette recommandation est rencontrée par le système informatique DESI-RL10 en ce qui concerne le personnel temporaire, soit environ 19.000 personnes selon sa propre estimation, et par le projet Cepage<sup>31</sup>. La Cour des comptes prend acte de l'annonce d'une amélioration du traitement de l'information à l'horizon de la fin de l'année civile 2023. La Cour rappelle avoir examiné les limites de DESI-RL10 dans le cadre du rapport dédié à la réaffectation des enseignants en perte de charge<sup>32</sup>.

### Recommandation n° 2

Dans le domaine du traitement de l'information relative aux absences pour maladie, la Cour des comptes recommande d'associer la direction générale en charge du pilotage à la rédaction du cahier des charges destiné aux entreprises susceptibles de contribuer au contrôle de ces absences et à l'enregistrement des certificats médicaux. Il importe en effet que, dans le respect de la réglementation relative aux données à caractère personnel, la Communauté française puisse définir la méthodologie du traitement de l'information. L'enjeu pour celle-ci est de disposer d'une information utile au pilotage de l'enseignement et, plus particulièrement, à la gestion des absences pour maladie et du remplacement du personnel absent.

Dans sa réponse, l'administration estime que cette recommandation est rencontrée par la participation des services de la Direction générale du pilotage du Système éducatif (DGPSE) et de la Direction générale des personnels de l'enseignement (DGPE) à la rédaction du cahier des charges et aux réunions de suivi avec le prestataire externe. La Cour des comptes en prend acte et maintient sa recommandation quant à la nécessité de disposer, in fine, d'une information utile au pilotage de l'enseignement.

#### 2.3.2 Rapportage

La Cour des comptes constate que la Communauté française ne s'assure pas du respect de l'article 2.2.1-7., § 2, du code de l'enseignement qui prévoit : « *Le pouvoir organisateur ou son délégué tiennent à disposition du gouvernement, selon les modalités que celui-ci détermine, l'horaire hebdomadaire tant des élèves que des enseignants, après concertation au sein de l'organe local de concertation sociale. L'horaire hebdomadaire des élèves indique les membres du personnel qui dispensent les différents cours* ».

En d'autres termes, la Communauté n'assure pas le traitement d'une information, que les pouvoirs organisateurs sont tenus de conserver à sa disposition. Or, le type d'information visé ici par le code de l'enseignement présente une utilité pour réaliser un diagnostic de l'état des besoins, en termes de recrutement et de remplacement, du système scolaire et, le cas échéant, compléter un diagnostic de pénurie.

Les procédures qui ont été installées par la Communauté française pour assurer une remontée vers ses services d'informations relatives aux recrutements et aux remplacements de personnel pédagogique sont limitées dans leur objet. Elles sont destinées, d'une part, à assurer la conformité

<sup>31</sup> Projet visant la mise en place, dans les cinq ans, d'un nouvel écosystème informatique de gestion des carrières administratives et pécuniaires des personnels de l'enseignement, tel que décidé par le gouvernement le 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>32</sup> Cour des comptes, *Réaffectation des enseignants en perte de charge en Communauté française*, Bruxelles, mai 2023, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be). Voir en particulier les pages 31 et suivantes.

de la rémunération mensuelle des agents au statut du personnel et, d'autre part, à documenter l'adéquation des titres pédagogiques dont les agents sont détenteurs au régime défini par décret.

### Recommandation n°3

La Cour des comptes recommande d'améliorer le rapportage ainsi que les modalités de transmission et le traitement de l'information relative aux prestations.

Cette remontée d'information est assurée par un document papier (le document « Fond 12 ») comportant des informations destinées à la détermination des rémunérations individuelles. Il n'est pas exploité à des fins d'analyse dans le domaine de la pénurie.

Dans son commentaire, l'administration annonce pouvoir apporter une « réponse de manière structurelle dans le cadre du projet Cepage ».

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation se réfère également aux potentialités de l'application Cepage. Elle cite également le projet GEDI dans le domaine de « *la simplification et la dématérialisation des échanges de documents relatifs à la gestion administrative et pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement* ».

Dans sa réponse, la ministre en charge de l'Enseignement supérieur estime que le manque de « *reporting performant [...] ne dispense pas d'adopter au plus tôt une stratégie permettant de prendre des mesures pour remédier à ces poches de pénurie* ». Parmi ces mesures, la ministre souligne l'importance du « *vote d'un décret favorisant l'accès à des fonctions enseignantes via l'incitation à accueillir des "enseignants en deuxième carrière" grâce à une série d'incitants, entre autres liés à la reconnaissance d'une partie de leur ancienneté professionnelle dans d'autres secteurs* ». Elle cite également la réforme de la formation initiale des enseignants et les « *campagnes de promotion de ces études [...] mises sur pied en concertation* » avec le cabinet de la ministre de l'Éducation et de l'Ares.

### Recommandation n° 4

En ce qui concerne le document Fond 12, la Cour des comptes recommande, d'une part, d'assurer sa dématérialisation de manière à permettre un traitement informatisé de l'information et, d'autre part, d'en élargir l'objet aux informations nécessaires au contrôle de l'utilisation de la capacité d'embauche et à la lutte contre la pénurie.

Les services de la Communauté française qui sont habilités, au sein de la Direction générale de l'enseignement obligatoire, à effectuer les contrôles récurrents au sein des établissements ne sont pas chargés de vérifier que la gestion des recrutements et des remplacements assure le caractère effectif de l'horaire des élèves. En l'état, le contrôle exercé sur pièces et sur place consiste en une vérification comptable dans le cadre de l'utilisation des subventions de fonctionnement et d'une vérification de la population scolaire.

Ce déficit de contrôle est partiellement compensé par le traitement des données assuré par les services en charge de la réaffectation du personnel enseignant dans les emplois vacants. Ce traitement permet d'identifier le nombre des emplois vacants à la rentrée scolaire et pour lesquels

aucun titulaire n'a pu être trouvé. Il n'est cependant pas suffisant pour dimensionner une pénurie quantitative d'enseignants dans le fondamental puisqu'il ne porte pas sur les remplacements en cours d'année. En outre, ce traitement de l'information repose sur une déclaration des pouvoirs organisateurs et ne comporte pas de procédures de vérification.

Dans sa réponse, l'administration se réfère également au projet Cepage.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation précise que le document Fond 12 « *fait bien partie des documents désormais classés dans un dossier numérique individuel* » et visés par le projet GEDI de dématérialisation des échanges de documents. Elle indique que « *cette application informatique sécurisée est à ce jour utilisée par 40 % des établissements scolaires* ».

### Recommandation n° 5

La Cour des comptes recommande que le contrôle sur pièces et sur place mené par les services de vérification de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) soit étendu à l'information relative aux prestations que les pouvoirs organisateurs sont déjà tenus de conserver à la disposition de la Communauté française en vertu de l'article 2.2.1-7., § 2, du code de l'enseignement.

Ce type de contrôle peut être réalisé, de manière à ne pas en augmenter le coût financier par une inflation de l'effectif des services de vérification, sur une base pluriannuelle et des analyses de risques.

Dans sa réponse, l'administration fait état d'un « *projet pilote en cours visant à recruter deux vérificateurs pour établir le lien entre le calcul du cadre et la paie des enseignants* ».

### 2.3.3 Structure de l'administration

La structure de l'administration générale de l'enseignement, sur laquelle repose la circulation de l'information à l'intérieur de la Communauté française, induit une gestion en silos des données. Ce mode de gestion contrarie la maîtrise, par la Communauté française, des recrutements et des remplacements à plusieurs titres :

- La Direction générale des personnels (DGPE) établit le montant des rémunérations individuelles sur la base d'une application des statuts administratifs et pécuniaires. Si elle a connaissance des données relatives à la réaffectation des enseignants, elle ne traite en revanche pas directement les données relatives à la capacité de recrutement des établissements.
- La Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) ne traite pas les données relatives aux carrières individuelles, mais aux établissements dont elle fixe les droits en termes d'effectifs à partir de leur population scolaire. Partant, elle n'est pas en mesure d'établir systématiquement si un établissement est en sous-effectif ou si son effectif dépasse la norme autorisée, en particulier dans l'hypothèse d'un recrutement temporaire. Un contrôle peut être mené à partir d'une collaboration ponctuelle avec la DGPE s'il appert qu'une nomination à titre définitif est proposée par un pouvoir organisateur au-delà de sa capacité d'emplois.
- La Direction générale du pilotage du système éducatif ne compte pas parmi ses missions la réconciliation des données traitées par la DGPE et la DGEO. Son travail inclut la publication des « indicateurs de l'enseignement » parmi lesquels ne figure pas le nombre d'heures de cours

financées ou finançables qui n'ont pas été délivrées. Son traitement des données relatives à l'absence des enseignants contribue à l'identification, dans le cadre des initiatives fondées sur le pacte pour un enseignement d'excellence, des écoles en écart de performance au sens de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2020 visant à préciser la notion de performance présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des écoles comparées et à définir le processus d'identification des écoles concernées. Toutefois, ce dernier traitement de l'information ne comprend pas la distinction entre les absences qui ont pu aboutir à un remplacement et celles qui n'ont pu y aboutir. En d'autres termes, cette approche de la performance des établissements ne met pas en lien cette performance et l'hypothèse d'une pénurie quantitative d'enseignants.

Cette répartition des tâches en silos a un impact sur la conception des outils au service de l'administration de l'enseignement. Ainsi, les codes utilisés par le système RL10 ont été conçus pour les besoins de la paie et permettent un suivi des données relatives aux ressources humaines des pouvoirs organisateurs seulement si celles-ci ont un impact sur la rémunération individuelle.

Conscientes de ces difficultés, les directions générales compétentes ont défendu l'opportunité de la mise en place d'une application informatique permettant une réconciliation des données « organiques » (les droits des établissements en termes de périodes et/ou d'emplois) et « budgétaires » (la dépense salariale). Intitulé Gatt, ce projet n'a pas encore abouti.

Des contacts existent également avec les services de l'Ares qui mettent en ligne les données intéressant l'enseignement supérieur et en illustrent le fonctionnement. L'Ares a notamment contribué au suivi de cohortes d'étudiants de l'entrée dans l'enseignement supérieur à l'entrée dans la profession d'enseignant.

### Recommandation n° 6

La Cour des comptes recommande que, dans le cadre d'un suivi de la gestion des ressources humaines pédagogiques par les pouvoirs organisateurs, l'information relative aux prestations des enseignants fasse l'objet d'un traitement concerté par les directions générales respectivement en charge de l'enseignement obligatoire, des personnels de l'enseignement et du pilotage du système scolaire.

En termes de structure, cela peut signifier la transformation en département transversal du « centre d'expertise », en charge de l'« analyse des données liées aux personnels de l'enseignement et au budget », au sein du Service général de l'analyse et de la prospective qui constitue une section de la Direction générale du pilotage.

La Cour des comptes rappelle ici l'objectif stratégique 2.1.c du pacte pour un enseignement d'excellence qui est de réformer l'administration de l'enseignement de manière à « *permettre la mise en place d'un véritable service du pilotage doté notamment des capacités d'analyse et de prospective nécessaires à l'amélioration continue du système éducatif et à la mise en œuvre du nouveau cadre de pilotage des établissements* »<sup>33</sup>.



En termes d'enjeux, cela signifie une coordination des démarches dans la lutte contre la pénurie ainsi que dans l'implémentation des politiques publiques qui reposent sur un renforcement de l'encadrement pédagogique.

Dans sa réponse, l'administration précise que « *des concertations et des synergies existent entre les différentes directions générales concernées (DGPE, DGPSE, DGEO)* ».

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation estime que « *si actuellement, il n'existe pas d'outils ni de processus permettant de vérifier de manière systématique l'utilisation adéquate des ressources allouées, la nouvelle plateforme Cepage devra permettre de garantir le respect de la charge organique sur base de la charge budgétaire* » et « *de s'assurer de la gestion du cadre d'emplois organiques par un processus de calcul des moyens en personnel mis à disposition des établissements [...] et, sur cette base, de définition par les écoles de leur cadre organique d'emplois par le biais de l'allocation des moyens alloués aux différents cours, activités et postes* ».

#### 2.3.4 Analyse prospective

Dans le cadre du pilotage de l'enseignement, la Communauté française effectue des évaluations rétrospectives ainsi que des projections d'évolutions à moyen terme.

Ces évaluations, dont les conclusions figurent dans les « indicateurs de l'enseignement », privilégient le traitement de données démographiques, c'est-à-dire l'évolution de la population scolaire et de la pyramide des âges des enseignants. Elles sont partielles dans la mesure où elles ne comprennent pas d'analyses des tendances du marché du travail : la problématique de l'emploi est principalement abordée à partir du prisme des qualifications des élèves et non sous l'angle de la disponibilité de ressources humaines.

La Communauté française n'utilise pas les données démographiques relatives à l'évolution de population scolaire et de la répartition des enseignants en classes dans le cadre du diagnostic d'une pénurie. Ces données ne l'étayent ni ne le contredisent.

En se fondant sur les chiffres du Bureau fédéral du plan et de Statbel, la Communauté française prévoit « *une diminution de la population scolaire au niveau maternel jusqu'en 2025-2026, puis une augmentation à partir de 2030-2031* ». Elle précise cependant : « *L'incertitude est toutefois très importante dans l'enseignement maternel* » compte tenu de la fluctuation du nombre des naissances. En ce qui concerne le niveau primaire, elle établit que « *les effectifs ont augmenté jusqu'en 2017-2018 et la diminution ensuite observée se poursuit en projection jusqu'en 2033-2034* »<sup>34</sup>.

#### Recommandation n° 7

La Cour des comptes recommande d'étendre au marché du travail les analyses prospectives que réalise actuellement la Communauté française. En l'état, celles-ci ont pour objet principal l'évolution de la pyramide des âges du personnel ainsi que les tendances démographiques présentant un impact sur le volume de la population scolaire.

<sup>34</sup> Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, op.cit., p. 24.

Une analyse des tendances du marché du travail doit être mise au service de la détermination des statuts administratif et pécuniaire des enseignants ainsi que de la fixation des taux d'encadrement des élèves.

La Cour des comptes rappelle que l'accord de coopération du 8 octobre 2009 entre la Région wallonne et la Communauté française dans le cadre du renforcement des synergies en matière de statistiques avait souligné que « *les phénomènes sociaux, économiques et environnementaux obéissent à des logiques qui dépassent les délimitations institutionnelles imposées par la structure fédérale belge* » et que l'accompagnement de ces phénomènes sociaux par les pouvoirs publics requerrait notamment la mise en commun de leurs capacités d'analyse. Sur la base de cet accord, a été réalisé en 2015 un rapport dédié aux parcours professionnels des enseignants du secondaire en début de carrière.

Dans sa réponse, l'administration déclare partager la recommandation.

### 2.3.5 Diagnostic de pénurie

La Communauté française pose un diagnostic de pénurie incomplet. Ce diagnostic de pénurie de personnel pédagogique repose sur une définition restreinte de la pénurie, introduite par le décret du 12 mai 2004 relatif à la définition de la pénurie et à certaines commissions dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française.

D'une part, la Communauté française est capable d'évaluer le volume des enseignants recrutés par les pouvoirs organisateurs sans disposer des titres considérés comme requis sur la base du décret<sup>35</sup>. Elle fonde principalement sa conclusion de pénurie sur cette évaluation, et non sur une approche quantitative complète de la satisfaction des besoins des pouvoirs organisateurs en termes de continuité de service public.

D'autre part, elle n'est pas en mesure de vérifier que, conformément au code de l'enseignement, un service continu d'enseignement est délivré par les établissements qu'elle finance et dans les conditions qu'elle précise. Cela signifie qu'elle ignore dans quelle mesure les absences du personnel pédagogique donnent lieu à un remplacement, et si tous les recrutements en début d'année scolaire ont lieu dans un délai raisonnable. Son diagnostic n'intègre pas non plus la problématique d'une absence ponctuelle ou structurelle d'enseignants dans les classes.

Les « indicateurs de l'enseignement 2022 » reproduisent les conclusions des études menées par l'administration. La Communauté française précise que, « *dans l'enseignement fondamental, parmi les enseignants entrés dans la carrière depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015 et toujours en activité en janvier 2022, les maîtres de philosophie et citoyenneté, les maîtres de seconde langue et les maîtres de morale ou de religion présentent des proportions de titres de pénurie ou non listés particulièrement élevées (>25 %)* »<sup>36</sup>. Son traitement des données permet également d'établir que la pénurie, telle qu'entendue au regard du décret Titres et fonctions, ne touche que très peu, hors situation d'immersion linguistique, les instituteurs dès lors que 97 % d'entre eux ont un titre requis dans l'enseignement fondamental et 91 % d'entre eux dans l'enseignement primaire<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française.

<sup>36</sup> Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, op.cit., p. 72.

<sup>37</sup> Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, op.cit., p. 73.

Si le gouvernement de la Communauté française adopte des arrêtés annuels qui identifient des fonctions en pénurie<sup>38</sup> et le cas échéant, les répartissent en zones géographiques, ces arrêtés ne fournissent en revanche aucune information de type quantitatif. Ils ne reposent pas sur une collecte en amont d'informations relatives au nombre de postes de travail concernés et au volume des absences rapporté au volume des remplacements. Ces arrêtés se réfèrent également à une notion de pénurie entendue comme un manque d'enseignants titulaires des titres requis en référence au décret du 11 avril 2014.

### Recommandation n° 8

La Cour des comptes recommande d'augmenter la transparence de l'information relative aux prestations des enseignants et dès lors d'augmenter l'information fournie par les indicateurs de l'enseignement en incluant le nombre des journées de cours qui ont été perdues dans l'enseignement fondamental par la difficulté du système scolaire à offrir aux pouvoirs organisateurs des candidats aux emplois en début d'année scolaire comme au cours de celle-ci.

Cette information suppose la publicité de données relatives au volume des absences et des remplacements ainsi qu'au recours au « service à l'école et aux élèves » pour assurer la prise en charge d'élèves.

Dans sa réponse, l'administration se réfère au projet Cepage.

## 2.4 Définition réglementaire des besoins

La continuité du service public d'enseignement fondamental au cours d'une année scolaire repose sur une définition réglementaire des besoins. Cette définition comprend la fixation du mode de calcul de l'encadrement pédagogique théoriquement nécessaire sur la base de la population scolaire (point 2.4.1) ; la définition des conditions individuelles d'accès à un emploi pédagogique (point 2.4.2) ; la fixation des conditions dans lesquelles le remplacement d'un membre du personnel pédagogique est obligatoire et supporté financièrement par le budget de la Communauté (point 2.4.3).

La Cour des comptes conclut qu'à défaut d'une capacité de diagnostic adéquate fondée sur un rapportage suffisant (point 2.3.2), la Communauté française n'est pas en mesure de s'assurer de la concordance complète de ce cadre réglementaire et de l'état des besoins des parties prenantes du système scolaire.

### 2.4.1 Détermination théorique de l'encadrement pédagogique

#### 2.4.1.1 Mode de calcul de l'encadrement pédagogique

Le mode de calcul de l'encadrement pédagogique est fondé sur la population scolaire déclarée par les pouvoirs organisateurs à l'échelle des établissements. Du volume de cette population

<sup>38</sup> Voir l'arrêté du 25 août 2022 du gouvernement de la Communauté française arrêtant la liste des fonctions en pénurie par zone pour l'année scolaire 2022-2023 en distinguant les fonctions en pénurie sévère.

dépendent, d'une part, la création, le maintien ou la fermeture d'une école<sup>39</sup> et, d'autre part, le nombre d'enseignants<sup>40</sup>. Dans le cas de l'enseignement maternel, un minimum, variable selon la population de la commune, de 12 à 50 élèves est requis pour le maintien d'un établissement.

Le calcul de l'effectif pédagogique financé par la Communauté française s'effectue en termes d'emplois et de demi-emplois. Il repose sur la prédétermination de seuils de population. Une population de 6 à 19 élèves donne droit à un emploi. Le nombre d'emplois est par contre de 1,5 si la population se situe entre 20 et 25 ; de 2 si la population se situe entre 26 et 35, etc.

Dans le cas de l'enseignement primaire, le minimum d'élèves nécessaire au maintien d'une école varie de 12 à 120<sup>41</sup>. Le mode de calcul de l'effectif pédagogique subventionné repose sur la détermination d'un volume de périodes, convertibles en classes organisables et en emplois. Une logique de seuils est également d'application. La circulaire organisant la rentrée scolaire précise le mode de calcul dans les termes suivants : « *Le nombre de classes organisables est le quotient entier de la division par 26 du nombre de périodes : 24 périodes sont attribuées aux instituteurs titulaires de classe et 2 périodes aux cours d'éducation physique* »<sup>42</sup>.

Dans le cas de l'enseignement spécialisé, des normes spécifiques sont d'application<sup>43</sup>.

Un encadrement complémentaire est octroyé dans le cadre de la poursuite des politiques publiques spécifiques du renforcement de l'apprentissage du français, de l'accompagnement personnalisé ou encore dans le contexte de la crise sanitaire (point 3.2.1).

#### 2.4.1.2 Définition de la taille des classes et de l'horaire de travail des enseignants

Le mode de calcul de l'encadrement pédagogique est complété par la définition de la taille des classes et celle de l'horaire de travail des enseignants, telles que fixées dans les décrets suivants :

- La taille des classes est fixée par le décret du 3 mai 2012 portant diverses mesures relatives à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire ordinaires, notamment en matière de taille des classes. Le décret prévoit que « la moyenne d'élèves par groupe-classe en P1-P2 doit être de 20 élèves par groupe classe »<sup>44</sup> et de 24, voire 28, élèves en P3-P6. Ces principes sont assortis de dérogations notamment lorsque le dédoublement d'une classe est impossible faute de périodes suffisantes.
- Les prestations des enseignants sont définies par le décret du 14 mars 2019 portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs. L'article 2 du décret du 14 mars 2019 établit : « *La charge enseignante est composée : 1. du travail en classe ; 2. du travail pour la classe ; 3. du service à l'école et aux élèves ; 4. de la formation en cours de carrière ; 5. du travail collaboratif* ». La composante de la charge de travail dite « *du service à l'école et aux*

39 Les normes sont fondées sur l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire.

40 Voir le décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement. Circulaire 8655 du 29 juin 2022, Organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire pour l'année scolaire 2022-2023, pp. 99 et suivantes.

41 L'application des normes de rationalisation et de programmation est explicitée dans le texte de la circulaire annuelle d'organisation de la rentrée scolaire.

42 Voir la circulaire 8655, op. cit., p. 123.

43 Voir la circulaire 8635 du 16 juin 2022, Organisation des écoles d'enseignement fondamental spécialisé.

44 Voir la circulaire 8655, op. cit., p. 151.

élèves » peut comprendre, dans certaines limites, une prise en charge d'élèves dont l'enseignant est absent<sup>45</sup>.

La Cour des comptes rappelle que, si le volume de la population scolaire, particulier à chaque établissement, fait bien l'objet d'un rapportage et d'un contrôle, il n'en est pas de même pour le caractère effectif de l'encadrement des élèves :

- La Communauté française ignore si toute absence donne lieu à remplacement (point 2.3.2).
- La Communauté française n'est pas en mesure non plus de savoir si les dispositions qu'elle a adoptées en ce qui concerne la taille des classes et les prestations des enseignants sont respectées. En effet, la gestion des absences de personnel pédagogique dans l'enseignement fondamental ne permettant pas aux directions de dispenser les enfants de venir à l'école ou de rentrer chez eux avant la fin des cours, les élèves sont, pour une durée indéterminée, soit répartis entre les classes dont les titulaires sont présents, soit pris en charge par un enseignant qui dispose d'une liberté horaire.

De surcroît, le caractère effectif de l'encadrement théorique n'est pas mis en lien avec l'évaluation de la performance scolaire, notamment sur la base du CEB.

Face à ces constats, la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations.

#### Recommandation n° 9

La Cour des comptes recommande de traiter l'information relative à l'utilisation des périodes complémentaires et de soumettre à un contrôle la conformité de l'utilisation d'un encadrement complémentaire à une destination qui a été fixée par décret. Une situation d'utilisation non conforme doit donner lieu à la récupération de la subvention-traitement qui doit être considérée comme un paiement indu.

En l'état, la Communauté française organise une récupération d'indus dans le domaine des subventions-traitements. Cette récupération ne repose cependant pas sur une documentation suffisante de la justification des subventions-traitements et, partant, les montants récupérés sont faibles.

Ainsi, les opérations de récupération à la suite de dépassements de capital-périodes dans l'enseignement fondamental subventionné, qui sont menées au sein de la DGPE, sur la base des informations qui sont transmises par la DGEO ont porté sur des montants évalués à 184.442 euros en 2019, 38.400 euros en 2020, 43.838 euros en 2021 et 109.141 euros en 2022<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Voir l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du décret, lequel renvoie aux « prestations nécessaires à la bonne marche des établissements visées aux articles 17 et 17bis du décret du 1<sup>er</sup> février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné ; 10 et 10bis du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné et 9 et 9bis de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement, gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements. »

<sup>46</sup> Données transmises par l'administration (Service général de gestion des personnels de l'enseignement de la DGPE) en date du 14 février 2023.

Dans sa réponse, l'administration déclare partager la recommandation et se réfère à la revue des dépenses de la Communauté française.

### Recommandation n° 10

La Cour des comptes recommande d'intégrer la problématique de la taille des classes durant l'année scolaire au traitement par la Communauté française de l'information relative aux prestations des enseignants.

Ce traitement de l'information permettra de rapporter, dans l'enseignement primaire, l'encadrement effectif aux normes décrétales et, dans l'enseignement maternel, de documenter le projet d'une définition de normes.

En l'état, les réalisations du groupe de travail consacré à la taille des classes et des analyses réalisées par l'administration ont permis d'établir, selon la ministre en charge de l'éducation, les éléments suivants : « Dans l'enseignement maternel, la moyenne est de 17,9 élèves par classe. Dans l'enseignement primaire, elle est de 19,7 élèves par classe » et « 7,13 % des classes de première et deuxième années primaires dépassent le nombre de 24 élèves, soit le maximum autorisé par le décret, tandis que 1,97 % des classes allant de la troisième à la sixième année primaire dépassent le nombre de 28 élèves »<sup>47</sup>.

Cependant, ces analyses se réfèrent encore à une définition de l'encadrement fondée sur la désignation d'un enseignant et non sur sa présence effective et continue. Elles n'intègrent pas non plus la situation dans laquelle le nombre des élèves d'une classe est, pour une durée variable, augmenté par celui des élèves dont l'instituteur de référence est absent.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation précise qu'une « réflexion sur la taille des classes est bien entamée ».

#### 2.4.1.3 Régimes FLA et Daspa

La Communauté française n'est pas en mesure de vérifier si les emplois ou périodes complémentaires qu'elle accorde aux fins de la poursuite de politiques particulières parmi lesquelles le renforcement de l'apprentissage de la langue française (périodes FLA et Daspa<sup>48</sup>) sont affectés par les pouvoirs organisateurs à ces objectifs ou à l'encadrement ordinaire des élèves, notamment dans l'hypothèse d'une absence. La Cour des comptes constate que la Communauté française a revu les modalités de la définition d'un encadrement complémentaire dans le cadre des politiques de discrimination positive axées sur l'apprentissage des langues.

<sup>47</sup> Commission de l'Éducation du Parlement de la Communauté française, Session 2022–2023, 29 septembre 2022, compte rendu intégral, pp. 28-29.

<sup>48</sup> Le régime d'octroi des périodes intitulées « français langue d'apprentissage » (FLA) et « dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants et assimilés » (Daspa) est organisé par le décret du 7 février 2019 visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue de l'enseignement dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française.

Selon les termes de la circulaire, le périmètre d'intervention a été, à partir de la rentrée 2021-2022, « réduit aux élèves scolarisés de la 2<sup>e</sup> année de l'enseignement maternel à la 4<sup>e</sup> année de l'enseignement primaire ». De plus, les paramètres utilisés pour la détermination du volume des périodes ont été revus à la baisse<sup>49</sup>.

La maîtrise de ce volet de la dépense de personnel a été abordée par la Cour des comptes dans le cadre de ses commentaires du budget<sup>50</sup>.

Dans sa réponse, l'administration se réfère au projet Cepage.

### Recommandation n° 11

La Cour des comptes estime que le suivi du régime FLA-Daspa, justifié par un dépassement de la prévision budgétaire initiale, doit intégrer une analyse de son efficacité fondée sur une évaluation externe des résultats scolaires individuels.

Cette analyse gagnerait à être étendue à l'ensemble des politiques reposant sur l'octroi de périodes additionnelles à l'encadrement ordinaire.

Dans sa réponse, l'administration explique qu'une analyse de l'efficacité du dispositif FLA-Daspa a lieu dans le cadre d'un comité de monitoring mais que celle-ci est incomplète. Elle n'est pas fondée sur une évaluation externe des résultats scolaires. L'administration estime que la mise en lien de l'analyse de l'efficacité du dispositif et de l'évaluation externe est complexe.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation souligne l'existence d'un « *monitoring annuel par les services du gouvernement* » et que ceux « *effectués jusqu'à présent ont principalement visé à suivre la trajectoire budgétaire d'une part, et à identifier le nombre et le profil des élèves et des écoles concernés d'autre part* ».

#### 2.4.2 Conditions pédagogiques d'accès à un emploi

Le décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française définit les conditions pédagogiques d'accès à un emploi destiné à l'encadrement des élèves.

Il organise un mode d'accès qui repose principalement sur la certification des compétences pédagogiques par l'enseignement supérieur et sur l'attribution de l'emploi à partir d'une logique de priorité.

Cette logique de priorité est basée sur la proximité du titre dont le candidat est détenteur et l'emploi à conférer. Le titre considéré comme acceptable par le décret sera dit, selon sa nature, « requis », « suffisant » ou « de pénurie ».

<sup>49</sup> Circulaire 8160 du 25 juin 2021, Circulaire relative à l'organisation des Daspa et des dispositifs FLA pour l'année scolaire 2021-2022, p. 1.

<sup>50</sup> Parlement de la Communauté française, Projet de décret contenant l'ajustement des dépenses pour l'année budgétaire 2021, Rapport de la Cour des comptes, Doc. n°252 (2020-2021), p. 34 et suivantes.

Au sens du décret, un titre de pénurie renvoie à la « *compétence minimale exigée pour exercer une fonction* ».

La répartition des titres entre les différentes catégories n'est pas fixe mais susceptible d'évolution sur la base de propositions introduites par la Commission interréseaux des titres de capacité.

Enfin, un pouvoir organisateur est autorisé à recruter un porteur de titre « non listé » lorsqu'aucun candidat n'est porteur de titre requis, suffisant ou de pénurie et qu'un procès-verbal de carence a été établi afin d'assurer le subventionnement du recrutement.

La Cour des comptes constate que le traitement de l'information par la Communauté française et sa publication dans les indicateurs de l'enseignement en référence au décret précité permettent d'établir que les instituteurs maternels et primaires qui occupent un emploi depuis septembre 2015 disposent de titres requis ou suffisants à concurrence de 98 et 99 %<sup>51</sup>.

Le recours à des candidats porteurs de titres de pénurie ou non listés est également documenté. Il concerne les emplois de maître de philosophie et de citoyenneté, maître de seconde langue, maître de morale ou religion et instituteur en immersion linguistique. Si ces données peuvent être interprétées comme des indicateurs de limites du marché du travail, elles ne sont pas présentées comme telles.

Par ailleurs, la Communauté française n'a réalisé aucune étude comparative de la performance des procédures de publicité de l'emploi et de recrutement que chaque pouvoir organisateur est libre de mettre en place en tant qu'employeur. Si les procédures spécifiques au réseau organisé par la Communauté et géré par l'organisme WBE sont l'objet d'arrêtés du gouvernement, ce n'est pas le cas des procédures propres aux autres réseaux et aucune comparaison n'est par conséquent possible.

#### Recommandation n° 12

La Cour des comptes recommande à la Communauté française de documenter les procédures de publicité des emplois et de recrutement spécifiques aux différents pouvoirs organisateurs et de comparer leur performance respective afin de contribuer à la diffusion des meilleures pratiques en matière de publicité des emplois et de recrutement.

Ceci implique en amont la réalisation, sur la base d'une approche partagée par les pouvoirs organisateurs, d'une documentation et d'une étude comparative de la performance des procédures existantes au sein des différents réseaux.

Dans sa réponse, en ce qui a trait à la publicité des emplois, l'administration demande qu'il soit tenu compte des objectifs du chantier 12 du pacte pour un enseignement d'excellence qui vise à développer les relations avec Actiris et le Forem. Elle ne fournit pas d'éléments permettant d'induire que la recommandation relative à la comparaison de la performance des procédures de recrutement sera rencontrée.

<sup>51</sup> Voir le tableau 26.1 publié dans les indicateurs de l'enseignement. Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, op.cit., p. 73.



Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation indique que les « offres d'emploi de Wallonie Bruxelles Enseignement et des PO des différents réseaux ont été rassemblées sur le site [www.enseignerplusquunmetier.be](http://www.enseignerplusquunmetier.be) ».

### 2.4.3 Régime réglementaire des absences

Le régime d'absences organisé par le statut<sup>52</sup> est conçu comme un ensemble de droits individuels dont l'exercice n'est pas conditionné par la possibilité effective pour le pouvoir organisateur de procéder au recrutement d'un remplaçant. Ce sont également des règles à caractère statutaire qui fixent les modalités du subventionnement du remplacement par la Communauté française.

Si l'absence de conditionnalité du droit à s'absenter va de soi dans l'hypothèse de la maternité ou de la maladie, il n'en est pas de même dans le cas des régimes d'absences dans lesquels le départ résulte d'un choix de l'enseignant.

Il s'agit principalement, en termes quantitatifs, du régime dit de la DPPR (« disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite ») fondé sur l'arrêté royal n° 297 du 31 mars 1984 relatif aux charges, traitements, subventions-traitements et congés pour prestations réduites dans l'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux.

Dans le cadre de ce régime, la Communauté française n'a pas subordonné l'exercice par un enseignant du droit à une cessation anticipée et rémunérée de son activité professionnelle à l'intérêt général et, plus particulièrement, à la continuité du service public d'enseignement. L'article 10 duodecies, § 3, de l'arrêté royal n° 297 du 31 mars 1984 établit un lien entre le régime de la DPPR et les fonctions en pénurie. Il est cependant exprimé dans les termes suivants : « *Les mises en disponibilité partielle précédant la pension de retraite peuvent, à la demande du membre du personnel, être prolongées par le gouvernement jusqu'à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle le membre du personnel est admissible à la pension.* » Autrement dit, le régime de la DPPR ne réserve pas au pouvoir organisateur le droit de refuser le bénéfice de cet aménagement de fin de carrière à des enseignants qui exercent des fonctions en pénurie.

La Direction générale du pilotage assure un suivi mensuel de l'évolution des DPPR. Les chiffres communiqués au cours de l'audit<sup>53</sup> rendent compte du succès de ce régime de départ anticipé auprès des enseignants. En ce qui concerne les enseignants du fondamental ordinaire, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) était en moyenne de 810,8 en 2020 et de 1.069,4 en 2021. En 2022, il était de 1.311,8. En janvier 2023, il atteignait 1.538,02 ETP.

Mutatis mutandis, ces constats valent également pour :

- le régime du congé pour mission fondé sur le décret du 24 juin 1996 portant réglementation des missions, des congés pour mission et des mises en disponibilité pour mission spéciale dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ;
- l'accès aux emplois du nouveau cadre de gestion du système scolaire, fondé sur le décret du 19 septembre 2018 portant création du Service général de pilotage des écoles et centres psycho-médico-sociaux et fixant le statut des directeurs de zone et délégués au contrat d'objectifs.

<sup>52</sup> La liste des congés, disponibilités et absences réglementairement autorisées dans l'enseignement organisé et/ou subventionné par la Communauté française figure dans les circulaires 8283 et 8257 publiées par l'administration de l'enseignement.

<sup>53</sup> En date du 8 février 2023.

Le nombre des enseignants en congé pour mission est, et selon une estimation qui comprend les congés syndicaux, de 351<sup>54</sup>.

Le nombre de postes créés par le nouveau cadre de gestion du système scolaire, fondé sur le décret du 19 septembre 2018, est de 97, soit 9 directeurs de zone et 88 délégués aux contrats d'objectifs.

En outre, si la Communauté française détermine les délais dans lesquels un remplacement doit intervenir, elle ne s'assure pas du caractère effectif des remplacements ni de la conformité de ces délais à la capacité des pouvoirs organisateurs à les rencontrer compte tenu du marché du travail et de la réactivité de leurs procédures dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Il est à noter que les délais de remplacement fixés par la Communauté française varient notamment selon la taille de l'école. Ainsi, le coût financier du remplacement sera supporté par la Communauté française si celui-ci est immédiat lorsque l'école ou l'implantation comporte une classe unique. Dans les autres cas de figure, le délai de remplacement est de six jours d'absence, voire dix<sup>55</sup>.

Enfin, la Communauté française n'effectue aucun suivi des remplacements réalisés dans le cadre du « service à l'école et aux élèves », alors que, dans l'enseignement fondamental, le remplacement ponctuel d'un enseignant absent par l'un de ses collègues peut être imposé par la direction qui « *devra obligatoirement respecter les maxima de 1.560 minutes et 962 heures* »<sup>56</sup>. Aussi, aucun suivi n'est réalisé de la pratique qui consiste à répartir entre différentes classes les élèves dont l'instituteur est absent. Dans ce cas, la continuité du service public d'enseignement est exposée au risque d'être formelle.

## 2.5 Réallocation des ressources humaines

La définition réglementaire des besoins des établissements est complétée par un mécanisme d'ajustement destiné à assurer la réallocation de ressources humaines lorsque l'effectif pédagogique d'une école est en surnombre suite à une diminution de la population scolaire de l'établissement.

Ce mécanisme est celui de la réaffectation des enseignants auquel la Cour des comptes a consacré un audit spécifique.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Voir document interne à la Direction générale du pilotage et relatif à la situation d'écart organique budgétaire.

<sup>55</sup> Voir la circulaire 8637 du 16 juin 2022, Rentrée scolaire 2022-2023 des membres du personnel subventionné fondamental ordinaire et spécialisé, pp. 170 et suivantes.

<sup>56</sup> Voir l'article 23, § 9, du règlement de travail cadre fixé par la Commission paritaire communautaire de l'enseignement fondamental officiel subventionné suite à la publication du décret du 14 mars 2019 portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs (circulaire 7964 du 12 février 2021). Les maxima sont fondés sur les articles 18, § 3, et 19, § 2, du décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement.

<sup>57</sup> Cour des comptes, *Réaffectation des enseignants en perte de charge en Communauté française*, Bruxelles, mai 2023, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

Il est réglé par des arrêtés particuliers aux différents réseaux d'enseignement<sup>58</sup>, mais repose sur les mêmes principes : un agent en disponibilité par défaut d'emploi ou en perte partielle de charge peut être rappelé en service dans un emploi vacant ou non vacant.

Conçus comme partie intégrante du statut du personnel, les mécanismes de réaffectation ont pour objet premier la remise au travail d'agents statutaires et sont administrés par les commissions zonales et centrale de gestion des emplois.

Partant, leur objet premier n'est pas la garantie de la continuité du service public d'enseignement.

Ceci est attesté par le fait que la réglementation admet qu'un membre du personnel puisse conserver une rémunération à charge du budget de la Communauté française alors qu'il aura pu, sous certaines conditions, décliner une offre d'emploi.

La Cour des comptes conclut ici, en renvoyant pour le surplus au rapport qu'elle a consacré à la réaffectation des enseignants en perte de charge, que si le mécanisme de réaffectation contribue à une réallocation des ressources, il ne garantit pas, dans le contexte d'un rapportage insuffisant, une utilisation optimale de celles-ci, notamment lorsqu'il s'agit d'assurer le remplacement du personnel.

## 2.6 Pilotage budgétaire

La Cour des comptes constate que le suivi des recrutements et des remplacements repose principalement sur le pilotage de la masse salariale par l'administration de l'enseignement aux fins de l'élaboration du budget annuel et de la maîtrise de la dépense.

Dans le cadre de ce pilotage, la Communauté française relève depuis de nombreuses années une dépense budgétaire supérieure (charge budgétaire) à la dépense induite par la définition réglementaire des droits des pouvoirs organisateurs (charge organique).

En soi, ce décalage ne constitue pas une anomalie puisque la prise en charge financière par le budget communautaire des remplacements ou de certaines catégories d'interruptions d'activités professionnelles (maladie, disponibilité par défaut d'emploi d'un agent statutaire) est licite.

Telle qu'analysée par la Direction générale du pilotage du système éducatif, cette situation, communément dénommée l'« écart entre le cadre organique et la charge budgétaire », permet de mettre en lumière le poids des DPPR et des remplacements pour maladie dans cet écart. En 2021<sup>59</sup>, la Communauté française supportait dans l'enseignement fondamental ordinaire, tous réseaux confondus, 37.292 charges budgétaires pour 32.633 charges organiques. L'origine, de respectivement 50 % et 25 %, de l'écart était attribuée au remplacement des absences pour maladie et aux

<sup>58</sup> Voir l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant [...] de l'État [...]; l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 août 1995 réglementant la mise en disponibilité par défaut d'emploi, la réaffectation et l'octroi d'une subvention-traitement d'attente dans l'enseignement préscolaire et primaire officiel subventionné, ordinaire et spécial; l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 août 1995 réglementant la mise en disponibilité par défaut d'emploi, la réaffectation et l'octroi d'une subvention-traitement d'attente dans l'enseignement préscolaire et primaire libre subventionné, ordinaire et spécial.

<sup>59</sup> Écart entre charges organiques et budgétaires, enseignement fondamental ordinaire, année scolaire 2021-2022, évaluations internes à l'administration et réalisées par les services de la Direction générale du pilotage du système éducatif.

différentes formes de disponibilité pour convenance personnelle parmi lesquelles la DPPR. La part inexpliquée de l'écart par la Direction générale du pilotage était de l'ordre de 1 %.

En revanche, les analyses budgétaires de la Communauté française ne permettent pas ici non plus de savoir dans quelle mesure la continuité du service public d'enseignement est interrompue dans le quotidien des écoles.

### Recommandation n° 13

La Cour des comptes recommande d'intégrer au traitement par la Communauté française de l'information relative aux prestations des enseignants le croisement des données relatives aux congés pour convenance personnelle et des données relatives au remplacement. Ces congés incluent le régime de la DPPR qui contribue au départ prématuré d'enseignants.

Ce traitement de l'information permettra de documenter la coïncidence des droits individuels et de l'intérêt général à la continuité de l'enseignement.

Dans sa réponse, l'administration rappelle les possibilités déjà ouvertes par l'application DESI-RL10 pour une minorité de dossiers et renvoie aux perspectives ouvertes par le projet Cepage.

## 2.7 Risque de pénurie

### 2.7.1 Indices du risque de pénurie

La Cour des comptes constate que, si le diagnostic de pénurie posé par la Communauté française repose principalement sur le constat d'un déficit de personnel porteur des titres pédagogiques qu'elle estime requis pour enseigner, un faisceau d'indices accrédite néanmoins l'existence d'une pénurie quantitative d'enseignants, c'est-à-dire de candidats à un emploi, quels que soient les titres qu'ils détiennent.

Ces indices sont les éléments suivants :

- Une enquête, publiée en février 2020, par la Fédération des associations de parents de l'enseignement officiel (Fapeo) a mis en exergue qu'« *un quart des parents déclarent une absence de cours de plus de quinze jours* »<sup>60</sup> dans l'enseignement primaire. Cette enquête ne prétendait pas à un caractère exhaustif et reposait sur la déclaration des parents. Elle n'a pas été répétée.
- Une enquête réalisée par les services de l'inspection dans le cadre de l'enseignement secondaire a révélé que le volume des périodes de cours organisables non dispensées avait atteint 15 %, soit pour des « raisons organisationnelles », soit en raison de l'absence d'enseignants en classe dans l'enseignement secondaire. Vu son objet, limité à l'enseignement secondaire dans lequel la rencontre de l'offre et de la demande de travail est compliquée par la complexité du régime des titres et fonctions, cette enquête ne peut suffire à valider l'existence d'une pénurie étendue à l'enseignement fondamental.

60 Fapeo, « *Pas de profs, pas de cours !* », enquête de la Fapeo, février 2020, p. 5, [www.fapeo.be](http://www.fapeo.be).

Elle accrédite néanmoins la matérialité du risque d'un décalage entre l'offre et la demande de travail auquel le système scolaire est exposé.

- Selon les données communiquées par l'administration de l'enseignement, depuis septembre 2020, six établissements de l'enseignement fondamental ont renoncé à l'organisation d'un enseignement en immersion linguistique.

Ce constat ne signifie pas que les autres établissements de l'enseignement fondamental soient, en termes de disponibilité des ressources humaines, en capacité de faire face à l'ambition de la Communauté française d'augmenter les compétences linguistiques des élèves dès l'enseignement primaire.

Les indicateurs de l'enseignement 2022 documentent déjà la difficulté existante à attirer les porteurs de titres requis pour l'enseignement de l'anglais ou du néerlandais dans l'enseignement fondamental. En outre, il doit être tenu compte de différents facteurs qui entravent l'attractivité de l'offre de travail. Parmi ceux-ci, l'offre de charges complètes d'enseignement dans le niveau secondaire, le découplage des rythmes scolaires en Communauté française et au sein de la Communauté flamande ainsi que la possibilité pour les enseignants néerlandophones de trouver un poste aux Pays-Bas.

- Les données relatives à la situation des ressources humaines dont la Communauté française dispose montrent l'intérêt des personnels enseignants pour l'activation des mesures de fin de carrière. À politique inchangée, ces mesures exposent le système scolaire à une perte récurrente de compétences et à une difficulté à assurer l'encadrement réglementairement prévu.
- Les données relatives à la situation des ressources humaines dont la Communauté française dispose dans le domaine des absences pour maladie montrent que le taux mensuel des absences tend à augmenter dans l'enseignement fondamental. En décembre 2022, il était de 10,8 % et respectivement de 8,9 %, 8,6 %, 6,7 % et 9,6 %, le même mois en 2018, 2019, 2020 et 2021<sup>61</sup>.
- Les données de l'Ares documentent la difficulté des structures d'enseignement à conserver leur personnel pédagogique. Selon celles-ci : « *Au cours de l'année scolaire 2012-2013, 4.557 enseignants ont exercé pour la première fois des prestations dans l'enseignement obligatoire. Parmi ceux-ci, 2.969, soit 65,2 %, étaient toujours en activité dans l'enseignement au cours de l'année scolaire 2017-2018. Globalement, 35 % des enseignants ont donc quitté l'enseignement obligatoire au cours des 5 années qui ont suivi leur entrée en fonction. Ce taux s'élève à 34,2 % au maternel, 25,8 % au primaire, 19,1 % pour les enseignants qui exercent à la fois au maternel et au primaire, 42,1 % au secondaire, et 27,3 % pour les enseignants exerçant à la fois au primaire et au secondaire* »<sup>62</sup>.

Ces chiffres constituent un indice laissant penser que la Communauté française n'est pas seulement exposée au risque d'une pénurie de candidats à un emploi, mais également à celui du départ d'enseignants en cours de carrière.

- Selon des données communiquées par la DGPE<sup>63</sup> et établies par les commissions en charge de la réaffectation du personnel pédagogique nommé à titre statutaire, le nombre de charges – partielles ou complètes – restées vacantes à la rentrée 2022-2023 était de 165 pour ce qui concerne l'enseignement fondamental (hors enseignement WBE). Il s'agissait le plus souvent de charges de maîtres de morale, de philosophie et de citoyenneté.

De surcroît, l'hypothèse d'une pénurie ou d'un risque de pénurie dans l'enseignement fondamental financé par la Communauté française est d'autant plus crédible qu'elle est constatée dans la plupart des systèmes nationaux d'éducation en Europe.

<sup>61</sup> Données transmises par le Service général de l'analyse et de la prospective (Direction générale du pilotage), 24 mars 2023. Ces données ont été présentées comme susceptibles de comporter des erreurs.

<sup>62</sup> Enseignants entrés dans la carrière en 2012-2013 – Évolution sur 5 années scolaires, document interne à l'Ares.

<sup>63</sup> Données transmises par la DGPE en date du 31 janvier 2023.

Sur cette question, la Commission européenne et l'OCDE ont émis des diagnostics convergents sur la situation internationale des États membres. Le rapport du réseau Eurydice<sup>64</sup> publié en 2021 indique que les pénuries d'enseignants sont un problème de longue date qui semble s'être aggravé ces dernières années<sup>65</sup>. À une diminution des vocations s'ajoute une exposition des écoles au risque de départs induits par le vieillissement de la population des enseignants. Pour améliorer l'attractivité et le statut du métier de professeur, le rapport d'Eurydice souligne l'importance des conditions de travail<sup>66</sup>.

Dans cet environnement, la Communauté française a adopté des mesures qui présentent un impact sur la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française.

### 2.7.2 Renforcement de l'attractivité du métier d'enseignant

Depuis l'adoption du pacte pour un enseignement d'excellence, la Communauté française a annoncé qu'elle privilégierait une optimisation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs et une lutte contre la pénurie fondée sur un renforcement de l'attractivité du métier d'enseignant.

La recherche d'un renforcement de l'attractivité a induit l'adoption de mesures à destination de jeunes enseignants ou de travailleurs employés dans d'autres secteurs d'activités mais susceptibles de réaliser une deuxième carrière dans le système scolaire. Par contre, les mesures de fin de carrière ont peu évolué depuis l'introduction de la DPPR au siècle dernier. Les innovations ont principalement tenu en l'ouverture, pour une minorité d'enseignants, de nouvelles possibilités d'emplois dans les nouvelles formes de gestion du système scolaire mises en place par le décret du 13 septembre 2018 portant création du Service général de pilotage des écoles et centres psycho-médico-sociaux et fixant le statut des directeurs de zone et délégués au contrat d'objectifs. Ces emplois ne sont pas réservés aux enseignants en fin de carrière, mais demandent une expérience professionnelle.

#### Recommandation n° 14

La Cour des comptes recommande de stimuler l'attractivité de l'emploi d'enseignant par un aménagement des fins de carrière qui ne se limite pas à l'organisation d'un départ anticipé. Des pistes sont en effet l'ouverture des emplois de co-intervenant pédagogique, de remplaçant, voire de tuteurs lorsque cette réforme sera mise en œuvre, aux enseignants ayant déjà accompli une longue carrière. De même, la suppression de la DPPR à temps plein constitue une option pour éviter une hémorragie de départs et permettre le transfert, qu'autorisent les DPPR à temps partiel, de connaissances et de compétences pédagogiques.

<sup>64</sup> Depuis 1980, le réseau Eurydice est l'un des mécanismes stratégiques mis en place par la Commission européenne et les États membres pour soutenir la coopération européenne dans le domaine de l'éducation. Depuis 2014, Eurydice est inclus dans Erasmus+.

<sup>65</sup> European Commission/EACEA/Eurydice, *Teachers in Europe: Careers, Development and Well-being. Eurydice report*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2021, p. 30.

<sup>66</sup> European Commission/EACEA/Eurydice, *ibid.*, p. 34. Les conclusions du Conseil ont été publiées au journal officiel de l'Union européenne du 9 juin 2020 (OJ C 193, 9.6.2020).

Dans sa réponse, l'administration renvoie à la responsabilité du gouvernement et du Parlement de donner suite à la recommandation de la Cour.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation indique que « *en ce qui concerne les DPPR, un travail a été mené, depuis la législature précédente, afin d'envisager une série de modalités de réintégration des membres du personnel enseignant en DPPR totale ou partielle mais ce travail s'est heurté au caractère irréversible de ce dispositif* ».

En ce qui concerne l'attractivité de la carrière pour les enseignants disposant déjà d'une ancienneté dans le métier, la ministre de l'Éducation estime qu'y contribuent les missions collectives de service à l'école et aux écoles qui ont été mises en place depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019. Ces missions sont « *confiées aux enseignants expérimentés afin qu'ils puissent être libérés de certaines périodes de cours et mettre leur expérience au service de l'école et des élèves* ».

## 2.8 Recommandations générales

Outre les recommandations spécifiques précitées, la Cour des comptes formule également plusieurs recommandations générales.

### Recommandation n° 15, 16 et 17

La Cour des comptes recommande à la Communauté française :

- de contrôler le respect, par les pouvoirs organisateurs qu'elle subventionne, de la continuité du service public d'enseignement, une norme qu'elle a précisée dans le code de l'enseignement et qui est ancrée dans le principe général de continuité du service public ;
- d'étendre la capacité de diagnostic de la Communauté française à la disponibilité d'une quantité suffisante d'enseignants au début de l'année scolaire et au cours de celle-ci ;
- d'utiliser l'information relative aux prestations pour assurer le respect et l'efficacité des cadres réglementaires.
- de systématiser le recours à des indicateurs de résultat lorsque des mesures sont présentées à l'approbation du Parlement ou prises sur la base d'arrêtés du gouvernement, dans la mesure où ils permettront une évaluation de l'implémentation de la mesure ainsi que, déjà en amont, de sa pertinence et de son opportunité sous l'angle du rapport des coûts estimés et des bénéfices attendus.

Dans sa réponse, l'administration déclare partager les recommandations de la Cour et souligne qu'elle s'attache à la mise en place d'indicateurs.

## Chapitre 3

# Optimisation de la capacité de recrutement et de remplacement

Dans ce chapitre, la Cour des comptes constate que bien que la Communauté française ait pris des mesures fondées sur un diagnostic de pénurie d'enseignants, d'une part la pénurie n'est pas au cœur du pacte pour un enseignement d'excellence et, d'autre part, d'autres mesures augmentent la capacité théorique de recrutement des pouvoirs organisateurs. Elle constate également que si le contrat conclu entre le gouvernement et l'administration est évalué, les mesures adoptées en vue d'une optimisation de la capacité de recrutement et de remplacement ne font pas l'objet d'un suivi systématique.

### 3.1 Enjeux

Au cours de cette législature et de la précédente, le gouvernement de la Communauté française a présenté au Parlement différents projets de mesures visant à lutter contre la pénurie de personnel enseignant dans l'enseignement obligatoire.

Parallèlement, le gouvernement a investi dans l'enseignement fondamental. Cet investissement a notamment pris la forme d'une augmentation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs par une révision du mode de calcul de l'encadrement et par le financement d'un encadrement complémentaire aux fins de différentes politiques publiques. Ces politiques publiques s'inscrivaient soit dans le cadre de la conjoncture (mesures Covid) soit de la poursuite d'objectifs à plus long terme (apprentissage des langues, accompagnement personnalisé, etc.).

Ces décisions de l'exécutif de la Communauté française s'inscrivent à l'intérieur d'enjeux définis en termes stratégiques par le pacte pour un enseignement d'excellence et par les déclarations de politiques gouvernementales.

Elles font l'objet d'une implémentation, balisée par les contrats d'administration, par les services centraux de la Communauté française.

### 3.2 Normes

#### 3.2.1 Pacte pour un enseignement d'excellence

Le pacte pour un enseignement d'excellence ne constitue pas une norme décrétable. Initié en 2015, le pacte participe d'un processus dont sont issus des documents stratégiques de référence pour le pilotage de l'enseignement par la Communauté française. Les textes principaux qui guident l'action du gouvernement sont les trois avis initiaux remis par le groupe central à l'issue d'une concertation associant les parties prenantes du système scolaire, c'est-à-dire l'administration de la Communauté française, les organisations syndicales, les fédérations de pouvoirs organisateurs, l'organisme d'intérêt public Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) ainsi que les fédérations d'associations de parents.



### 3.2.1.1 La question de la pénurie

La lutte contre la pénurie d'enseignants ne figure pas parmi les thématiques du pacte pour un enseignement d'excellence. Au nombre de 4, celles-ci sont « les apprentissages à l'école », « l'organisation de l'école », « les métiers de l'école » et enfin « le climat et le bien-être à l'école ».

Elle n'est pas non plus l'un des cinq axes stratégiques définis par le groupe central dans son avis numéro 3.<sup>67</sup> Ces cinq axes sont en effet relatifs aux savoirs et compétences (axe 1), au pilotage des écoles dans un cadre contractuel (axe 2), à la revalorisation de l'enseignement qualifiant (axe 3), à l'inclusivité de l'école (axe 4) et à l'ouverture des écoles à leur environnement (axe 5).

Elle n'est pas pour autant absente des documents du pacte pour un enseignement d'excellence.

L'avis numéro 1 évoque explicitement la pénurie et lie celle-ci à une difficulté à « recruter des futurs enseignants aux compétences requises »<sup>68</sup> et à « un taux important de sortie de la profession endéans les cinq premières années de la carrière »<sup>69</sup>.

Dès lors, l'avis numéro 1 recommande le déploiement de dispositifs « pour attirer les jeunes vers le métier d'enseignant » incluant des « conditions administratives plus attrayantes », un « accompagnement à l'entrée » et une « mobilité dans la carrière »<sup>70</sup>. Il précise que « la mobilité interdisciplinaire ou le recrutement de personnes moins compétentes ne doivent pas être présentées comme des solutions à la pénurie »<sup>71</sup>.

L'avis numéro 1 relève aussi « un manque d'outils de mesure en matière de pénurie des fonctions »<sup>72</sup>.

L'avis numéro 3 décline en objectifs stratégiques les axes du plan. Si l'énoncé de ces objectifs n'utilise pas le terme de pénurie, l'objet de mesures proposées afin d'opérationnaliser ces objectifs rejoint la lutte contre celle-ci.

Il en est ainsi en particulier de l'objectif stratégique (OS) 2.3.i d'« améliorer les conditions d'engagement et d'affectation<sup>73</sup> des enseignants débutants » qui comprend la proposition d'« optimiser la gestion des emplois vacants de manière à publier plus rapidement des offres d'emploi et y répondre plus rapidement, au mieux, dès le début de l'année scolaire » et recommande des « mesures permettant de stabiliser plus rapidement l'enseignant débutant et de limiter le morcellement de sa charge de travail ».

De même, l'OS 2.3.j propose de « reconnaître l'ancienneté administrative dans la même zone géographique » et l'OS 2.3.l, d'« améliorer les mécanismes de remplacement ».

<sup>67</sup> Dès 2015, les travaux d'élaboration du Pacte pour un Enseignement d'excellence donnent lieu à un travail collaboratif réunissant les principaux acteurs de l'enseignement (Organisations syndicales, Fédérations de pouvoirs organisateurs et Fédérations d'associations de parents au sein du Groupe central qui rédigera 3 avis à ce sujet.

<sup>68</sup> Avis numéro 1 du Groupe central, juillet 2015, p. 30.

<sup>69</sup> Avis numéro 1 du Groupe central, juillet 2015, p. 36.

<sup>70</sup> Avis numéro 1 du Groupe central, juillet 2015, p. 30.

<sup>71</sup> Avis numéro 1 du Groupe central, juillet 2015, p. 30.

<sup>72</sup> Avis numéro 1 du Groupe central, juillet 2015, p. 37.

<sup>73</sup> Avis numéro 3 du Groupe central, mars 2017, p. 199.

### 3.2.1.2 L'augmentation de la capacité de recrutement

Indépendamment de la problématique de la pénurie, les avis défendent la nécessité d'un investissement dans l'enseignement fondamental.

À l'égard de l'enseignement maternel, l'accent est mis sur le renforcement de l'encadrement ordinaire en termes de nombre d'enseignants, de puériculteurs et de psychomotriciens. L'objectif d'une amélioration de la maîtrise précoce de la langue française est en particulier présenté comme la justification de l'octroi d'un encadrement supplémentaire dans le cadre du régime « français langue d'apprentissage » (FLA).

Sur le site dédié au pacte pour un enseignement d'excellence<sup>74</sup>, la Communauté française fait état d'un déploiement progressif de 1.155 ETP supplémentaires à partir de 2017 et d'un investissement budgétaire à cet effet de « plus de 50 millions d'euros ».

À l'égard de l'enseignement primaire, le pacte pour un enseignement d'excellence propose des mesures qui dépassent le cadre de ce seul niveau d'enseignement. Outre les mesures déjà citées relatives à l'usage des langues, il s'agit principalement de la mise en place d'un pilotage contractualisé des établissements et d'un « tronc commun » pour assurer un continuum pédagogique de l'enseignement maternel à la troisième année de l'enseignement secondaire.

## 3.2.2 Déclarations de politiques gouvernementales

### 3.2.2.1 La déclaration de politique gouvernementale 2014-2019

Intitulée « fédérer pour réussir », la déclaration de politique gouvernementale 2014-2019 contient deux annonces qui ont des conséquences pour la maîtrise par la Communauté française de la continuité de service public d'enseignement dans le fondamental. D'une part, elle impose à la Communauté française l'objectif de l'adoption d'un pacte pour un enseignement d'excellence. D'autre part, elle met en lien un diagnostic de pénurie de personnel pédagogique et les conditions de travail des enseignants. Elle annonce : « *Le métier d'enseignant doit redevenir attractif afin d'assurer la qualité de l'enseignement offert aux élèves mais également pour améliorer la qualité de travail des enseignants eux-mêmes et lutter contre la pénurie d'enseignants* »<sup>75</sup>.

La déclaration de politique gouvernementale précise : « *Sous cette législature, la formation initiale sera portée à 4 ans* » et : une réforme de « *l'entrée dans la carrière enseignante* » sera introduite. Cette réforme est présentée dans les termes d'une harmonisation des procédures d'engagement et de nomination « *pour proposer aux enseignants débutants des perspectives de stabilisation plus rapides* » ainsi que de l'introduction d'un tutorat des enseignants en début de carrière. La réforme projetée inclut aussi les propositions de « *favoriser la mobilité des enseignants entre pouvoirs organisateurs et entre réseaux* » et de « *développer le site internet "titres et fonction" afin de coordonner la demande de postes* ». Sont également annoncées des « *possibilités de réorientation de carrière au sein de l'enseignement* » et un examen des « *différentes modalités pour attirer davantage de professionnels expérimentés vers l'enseignement (cumuls enseignement-privé, enseignement-public, etc.)* ».

<sup>74</sup> Disponible à l'adresse suivante : [www.pactepourunenseignementdexcellence.cfwb.be/mesures/le-maternel/](http://www.pactepourunenseignementdexcellence.cfwb.be/mesures/le-maternel/)

<sup>75</sup> Déclaration de politique gouvernementale 2014-2019, p. 14.

### 3.2.2.2 La déclaration de politique gouvernementale 2019-2024

La déclaration de politique gouvernementale adoptée en 2019 se situe, en termes de diagnostic et de propositions relatives à la maîtrise des recrutements, dans la continuité de la précédente.

Elle établit que « *la pénurie s'aggrave* » et que « *l'amélioration de notre système éducatif et la lutte contre la pénurie d'enseignants passent par une plus grande reconnaissance des équipes pédagogiques* »<sup>76</sup>.

Sur cette base, le gouvernement s'engage en 2019 à « *mener une réflexion globale sur l'attractivité de la carrière d'enseignant et sur la manière de l'améliorer : conditions de travail, barèmes, tutorat, etc.* ».

Il annonce également de façon plus ponctuelle, sans distinguer systématiquement entre les niveaux d'enseignement concernés, les intentions suivantes :

- évaluer et modifier le décret « titres et fonctions » « *notamment en sortant de la segmentation qu'il induit* » ;
- introduire un régime facultatif d'heures supplémentaires ;
- offrir aux enseignants en fin de carrière la possibilité d'exercer la fonction de tuteur à l'égard des jeunes enseignants ;
- améliorer la mobilité interréseaux ;
- créer des équipes mobiles d'enseignants qui pourront suppléer rapidement les enseignants malades ou absents.

La perspective d'une réforme de la formation initiale est maintenue, mais il est, dès 2019, annoncé que la formation initiale des enseignants sera postposée<sup>77</sup>.

Enfin, conformément aux orientations développées par le pacte pour un enseignement d'excellence à partir de 2015, l'engagement est annoncé de « *continuer à soutenir l'enseignement maternel en prévoyant un encadrement adéquat afin d'assurer la qualité de l'accueil et améliorer le soutien à l'enseignement fondamental* »<sup>78</sup>.

## 3.2.3 Contrats d'administration

### 3.2.3.1 Contrat d'administration 2016-2020

Conformément aux orientations définies par les déclarations de politique gouvernementale, la pénurie est abordée dans les termes d'un déficit d'enseignants porteurs des titres requis par le décret du 11 avril 2014<sup>79</sup>. De même, la solution à cette pénurie est conçue dans les termes d'une adaptation du statut des enseignants.

Par conséquent, le contrat prévoit, d'une part, les outils dont l'administration doit se doter pour gérer la pénurie et, d'autre part, les modifications estimées nécessaires des statuts du personnel.

<sup>76</sup> Contrat d'administration 2016-2020, p. 10.

<sup>77</sup> Contrat d'administration 2016-2020, p. 6.

<sup>78</sup> Contrat d'administration 2016-2020, p. 7.

<sup>79</sup> Contrat d'administration 2016-2020, p. 58.

Au plan des outils, le contrat prévoit<sup>80</sup> des mesures relatives à la rencontre de l'offre et de la demande de travail à partir de l'application informatique Primoweb. Il prévoit également une simplification de l'affectation du personnel misant sur le rôle de la chambre « Pénurie » de la Commission interréseaux des titres de capacité (Citicap).

Pour ce qui a trait à la modification des statuts, le contrat d'administration renvoie à la mise en œuvre de mesures prévues dans le protocole sectoriel 2015-2016 conclu avec les syndicats<sup>81</sup>. Parmi celles-ci, « la possibilité de porter à 15 ans la valorisation dans l'enseignement de l'expérience utile acquise dans d'autres secteurs d'activité » présente un lien avec la lutte contre la pénurie annoncée par le gouvernement.

### 3.2.3.2 Contrat d'administration 2020-2025

Le contrat d'administration conclu en 2020 conserve une focalisation sur une amélioration de l'attractivité des emplois, conçue comme une solution à la pénurie. Ainsi, l'objectif stratégique 7 est-il intitulé : « *Attirer, former et retenir des professionnels de l'enseignement motivés et qualifiés* ».

L'implémentation de cet objectif est détaillée comme suit<sup>82</sup> dans le document.

Sous le point 7.1, quatre mesures sont explicitement dédiées à la lutte contre la pénurie dans les termes suivants :

- le développement de Primoweb ;
- la réforme des procédures de reconnaissance des titres et fonctions ;
- la mobilité interréseaux et interniveaux ;
- l'amélioration des conditions d'entrée dans la carrière.

Sous le point 7.5, d'autres mesures rejoignent le même objectif. Il s'agit plus particulièrement des mesures explicitement dédiées à contribuer à la modernisation des statuts et à l'optimisation des réaffectations.

De façon générale, le contrat<sup>83</sup> mise sur la simplification administrative pour résorber la pénurie tout en soulignant que celle-ci « *pourrait s'accroître avec l'allongement des études dans le cadre de la réforme de la formation initiale des enseignants et par rapport aux nouveaux besoins exprimés à la suite des réformes du pacte pour un enseignement d'excellence* ».

## 3.3 Mesures adoptées

La Cour des comptes s'est attachée à analyser dans quelle mesure les décisions de la Communauté française visant à résorber une pénurie d'enseignants et à augmenter une capacité d'encadrement participaient d'une maîtrise par la Communauté des recrutements et des remplacements de personnel enseignant.

<sup>80</sup> Contrat d'administration 2016-2020, p. 58 et suivantes.

<sup>81</sup> Contrat d'administration 2016-2020, p. 133.

<sup>82</sup> Contrat d'administration 2020-2025, p. 87-88.

<sup>83</sup> Contrat d'administration 2020-2025, p. 86.

### 3.3.1 Augmentation de l'encadrement

L'augmentation de l'encadrement dans l'enseignement fondamental depuis 2015 repose sur deux catégories de mesures.

L'une a modifié l'encadrement ordinaire dans l'enseignement fondamental sur la base du décret du 19 juillet 2017 relatif à l'encadrement dans l'enseignement maternel.

Ce décret a modifié le tableau mettant en lien le volume des emplois autorisés et celui de la population scolaire. Selon les explications fournies dans le cadre du débat parlementaire, ce tableau « *était propice aux petites implantations, [et] [...] était défavorable pour les paliers au-delà de 60 élèves* ». Par conséquent, le décret proposait « *de corriger et de rationaliser ces paliers, afin d'engager 1.100 membres du personnel supplémentaires* »<sup>84</sup>.

Selon les analyses de la Communauté française, le décret du 19 juillet 2017 n'a pas provoqué une augmentation nette durable du nombre de charges, l'impact de la révision du mode de calcul de l'encadrement ayant été amorti par l'évolution démographique<sup>85</sup>.

La seconde catégorie de mesures a octroyé aux pouvoirs organisateurs un encadrement dédié à la poursuite de nouveaux objectifs spécifiques.

Précédemment, l'enseignement fondamental consistait en un apprentissage des compétences de base sous la conduite d'un instituteur maternel ou primaire. Cet apprentissage était complété par l'intervention de maîtres spéciaux, compétents dans les domaines de l'éducation physique et de la psychomotricité, de la morale et de la religion et de l'enseignement d'une seconde langue.

Si la répartition de l'emploi entre ces différentes fonctions a peu évolué, le gouvernement a obtenu du Parlement le financement d'un encadrement dédié à la poursuite d'objectifs inspirés par la lutte contre l'échec scolaire<sup>86</sup>. À cet égard, les principales mesures récentes ayant pour objet un renforcement de l'encadrement sont les suivantes.

#### 3.3.1.1 Les mesures de différenciation et d'accompagnement personnalisé

Sur la base d'un décret du 20 juillet 2022<sup>87</sup>, il est prévu, à partir de l'année scolaire 2022-2023, l'attribution d'un capital-période supplémentaire aux écoles primaires pour la mise en place de « *dispositifs de différenciation et d'accompagnement personnalisé en P1-P2 pendant minimum 2 périodes*

84 Proposition de décret relative à l'encadrement dans l'enseignement maternel, rapport de commission présenté au nom de la commission de l'éducation, document 486 (2016-2017) — N° 2, p.3.

85 Selon les « indicateurs de l'enseignement 2022 », « *Dans l'enseignement maternel ordinaire, le nombre d'ETP est passé de 10.809 en 2011 à 11 341 en 2021, soit une augmentation de 4,9 %. En conséquence de la baisse continue de la population scolaire observée depuis 2014, l'évolution des charges a été négative en 2016 ainsi qu'en 2018 ainsi qu'en 2021, malgré une hausse de 2,5 % en 2017 suite à la révision à la hausse des normes d'encadrement* ». Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement 2022*, op.cit., p. 78.

86 L'organisation du cours de philosophie et de citoyenneté a également entraîné l'octroi de périodes supplémentaires à certains établissements ; voir à ce sujet le décret du 22 octobre 2015 relatif à l'organisation d'un cours et d'une éducation à la philosophie et à la citoyenneté et le décret du 19 juillet 2017 relatif à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement secondaire et portant diverses adaptations dans l'enseignement fondamental.

87 Décret du 20 juillet 2022 relatif au dispositif de l'accompagnement personnalisé et portant diverses mesures accompagnant la mise en œuvre du tronc commun, et octroyant des moyens aux écoles de l'enseignement primaire pour apporter un soutien pédagogique et éducatif ciblé et renforcé aux élèves.

par semaine (avec la possibilité de monter jusqu'à 4 périodes par semaine) ». À cet effet, « chaque implantation reçoit 1 période par tranche entamée de 12 élèves [...] sur base de la population scolaire physique cumulée de P1-P2 »<sup>88</sup>.

Dans le cadre des débats parlementaires, une évaluation a été produite selon laquelle, à l'échelle de l'enseignement obligatoire, « le dispositif d'accompagnement personnalisé nécessitera l'engagement de 425 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en 2022-2023 pour arriver à 1.657 ETP supplémentaires en vitesse de croisière en 2025-2026 »<sup>89</sup>.

### 3.3.1.2 Les mesures<sup>90</sup> dites Daspa-FLA

Ces mesures ont pour objet un renforcement de la maîtrise du français tant de la part d'élèves dont c'est la langue maternelle – définis comme des « francophones vulnérables » – que d'élèves allophones. Elles prévoient l'octroi de périodes d'enseignement complémentaires à certains établissements scolaires<sup>91</sup> et leur volume dépend du nombre d'enfants dont la maîtrise linguistique, évaluée par des tests ad hoc, est considérée comme insatisfaisante.

Introduites en 2019, elles ont été l'objet de mesures correctrices en raison d'un coût supérieur à la prévision.

Au plan financier, elles ont été analysées par la Cour des comptes<sup>92</sup> dans le cadre de ses commentaires relatifs aux budgets et aux ajustements budgétaires de la Communauté française.

### 3.3.1.3 Les mesures introduites dans le cadre de la crise sanitaire

Sur la base des décrets du 17 juillet 2020<sup>93</sup> et du décret-programme du 14 juillet 2021<sup>94</sup>, la Communauté française a cherché à lutter contre le décrochage scolaire en soutenant « prioritairement les élèves qui présentent des difficultés d'apprentissage dans l'acquisition des savoirs de base » et à protéger « la santé mentale et le bien-être des élèves dans un climat scolaire serein et bienveillant »<sup>95</sup>. Pour ce faire, elle a prévu l'octroi d'une période par tranche complète de 19 élèves régulièrement inscrits et laissé aux pouvoirs organisateurs l'initiative dans l'utilisation de ces moyens. Elle a souligné, par voie de circulaire, que les pratiques encouragées comprenaient « la remédiation

88 Circulaire Organisation, op. cit., p. 129.

89 Parlement de la Communauté française, 19 juillet 2022, CRI n° 25 (2021-2022), compte rendu intégral, séances du mardi 19 juillet 2022, p. 54.

90 Voir le décret du 17 février 2019 visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française.

91 Voir le décret du 7 février 2019 fixant l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue de l'enseignement dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ; circulaire 8624 du 10 juin 2022 relative à la mise en œuvre du tronc commun à partir de la rentrée scolaire 2022-2023 et la circulaire 8655 du 29 juin 2022 relative à l'organisation de l'enseignement maternel et primaire pour l'année scolaire 2022-2023.

92 Parlement de la Communauté française, Projet de décret contenant l'ajustement des dépenses pour l'année budgétaire 2021, Rapport de la Cour des comptes, Doc. n°252 (2020-2021), p. 34 et suivantes.

93 Décret du 17 juillet 2020 visant l'octroi pour l'année scolaire 2020-2021 de moyens supplémentaires permettant de déployer suite à la crise sanitaire covid-19 des pratiques de différenciation des apprentissages dans les écoles de l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire.

94 Décret-programme du 14 juillet 2021 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la crise du corona virus, au plan de relance européen, à l'égalité des chances, aux bâtiments scolaires, à WBE, au droit des femmes, à l'enseignement supérieur, à la recherche scientifique, au secteur non marchand, à l'éducation et aux fonds budgétaires.

95 Circulaire 8172 du 30/06/2021, Moyens covid-19 – Dispositif exceptionnel de soutien pédagogique et éducatif ciblé et renforcé pour les élèves de l'enseignement primaire à la rentrée scolaire 2021-2022.

*individualisée, l'accompagnement personnalisé en sous-groupes (groupes de remise à niveau, etc.), la prise en charge individuelle et/ou collective sur la méthodologie de travail ; le coaching individuel et/ou collectif ; etc. »*

### 3.3.2 Réforme de la formation initiale des enseignants

Dans le régime antérieur à la réforme de 2019, pour devenir instituteur de l'enseignement maternel comme pour l'enseignement primaire, la formation initiale prenait la forme d'études de niveau supérieur de type court (180 crédits) en haute école.

Le décret du 7 février 2019 définissant la formation initiale des enseignants a modifié l'approche des prérequis de l'exercice de fonctions pédagogiques et notamment introduit le principe d'une association des établissements de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire pour organiser cette formation.

La mesure principale du décret, susceptible d'impacter le volume des candidatures à l'exercice d'une fonction d'instituteur dans l'enseignement maternel et primaire, est l'allongement de la durée de la formation de trois à quatre années.

Selon les termes utilisés dans le cadre des débats parlementaires, la réforme constitue l'un « *des leviers essentiels afin de lutter contre la pénurie* » en visant « *aussi à améliorer l'image de l'enseignant, notamment en offrant une formation de qualité associant les hautes écoles, les universités et les écoles supérieures des arts* »<sup>96</sup>.

L'entrée en vigueur de la réforme a été postposée à la rentrée 2023-2024 sur la base du décret du 20 juillet 2022 portant diverses dispositions en matière d'enseignement supérieur, d'enseignement de promotion sociale et de recherche scientifique.

Dans sa réponse, la ministre en charge de l'Enseignement supérieur explique que lorsque l'entrée en vigueur de la réforme était prévue à la rentrée 2022, « *il a semblé aux établissements et aux pouvoirs organisateurs que le délai était fort court pour organiser ces nouvelles formations, d'autant que la crise du Covid avait déjà eu un impact très lourd sur les établissements et les enseignants* ». Elle ajoute qu'« *il est bien sûr prématuré de savoir si cette réforme permettra d'augmenter le taux des diplômés prêts à entrer dans la carrière d'enseignant* ».

### 3.3.3 Adaptation des procédures de sélection des enseignants

#### 3.3.3.1 Primoweb

Les réformes introduites par la Communauté française afin de faciliter la rencontre d'une offre et d'une demande de travail dans l'enseignement fondamental n'ont remis en question ni le droit des candidats de postuler directement auprès des pouvoirs organisateurs ni le droit de ces pouvoirs organisateurs de traiter les candidatures à partir de leurs propres bases de données.

<sup>96</sup> Projet de décret modifiant le décret du 7 février 2019 définissant la formation initiale des enseignants, Rapport de commission présenté au nom de la Commission de l'enseignement supérieur, de l'enseignement de promotion sociale, de la recherche, des hôpitaux universitaires, des sports, de la jeunesse, de l'aide à la jeunesse, des maisons de justice et de la promotion de Bruxelles, 309 (2021-2022) – N° 2, p. 4.

À partir de 2016, le gouvernement a complété le dispositif des recrutements par la mise en ligne, sous la dénomination de Primoweb, d'outils à disposition des candidats à un emploi et des pouvoirs organisateurs. Ces outils sont destinés à documenter la relation entre les emplois et les titres pédagogiques nécessaires ; « à permettre à tout citoyen de manifester sa disponibilité à un emploi dans l'enseignement et à consulter des offres d'emploi émises par les pouvoirs organisateurs » et à offrir aux pouvoirs organisateurs « une base de données de personnes ayant manifesté leur disponibilité à un emploi dans l'enseignement et la possibilité d'émettre des offres d'emploi précises »<sup>97</sup>.

### 3.3.3.2 Régime des titres et fonctions

En 1973, une révision de la loi du « pacte scolaire » a introduit un article 12bis qui prévoit la fixation « d'une manière uniforme pour tous les réseaux d'enseignement et pour tous les membres du personnel rémunérés ou subsidiés par l'État, [des] titres requis pour l'exercice des différentes fonctions et, à défaut de porteurs des titres requis, [des] titres jugés suffisants ». La même disposition établit qu'« en cas de pénurie [...] de candidats porteurs des titres requis, de titres jugés suffisants ou de titres jugés équivalents, il peut être procédé au recrutement temporaire d'un candidat porteur d'autres titres. Ce recrutement est limité à la durée de l'année scolaire en cours. En cas de pénurie persistante, le recrutement est renouvelable annuellement, sans pouvoir aboutir à la nomination à titre définitif ».

La mise en œuvre de l'article 12bis a attendu l'adoption du décret du 11 avril 2014.

Le décret a ajouté aux règles de recrutement fixées par le statut du personnel un principe d'attribution des emplois en relation avec le titre dont le candidat est porteur. La version initiale de l'article 26 de ce décret déclinait ce principe en détaillant des règles de priorités fondées sur une répartition rigide des titres entre différentes catégories. Elle disposait que « les primo-recrutements s'effectuent en priorisant la catégorie des porteurs de titres de capacité requis sur les porteurs de titres de capacité suffisants, la catégorie des porteurs de titres de capacité suffisants sur les porteurs de titres de capacité de pénurie et la catégorie des porteurs de titres de capacité de pénurie sur tout autre titre ».

Depuis cette réforme de 2014, la Communauté française a introduit des mesures correctrices visant à simplifier les recrutements et à augmenter l'employabilité des ressources humaines sur le marché.

### 3.3.4 Adaptation du statut pécuniaire

Les principales modifications prévues dans le statut pécuniaire des enseignants ont pour objectif d'augmenter l'effectif des instituteurs ou le volume des prestations de ceux-ci.

D'une part, le terme « heures supplémentaires » n'est pas explicite dans le décret du 14 mars 2019 portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs. Cependant, l'objet de l'introduction dans la rémunération de « périodes additionnelles » volontairement prestées par les enseignants est bien d'augmenter le volume des prestations individuelles en fonction des besoins dans le cadre du travail en classe.

<sup>97</sup> Circulaire 7729 du 7 septembre 2020, Primoweb version 3, information destinée aux pouvoirs organisateurs, p. 1 et 2.



D'autre part, dans l'article 12, alinéa 2, du décret du 14 mars 2019 portant mesures diverses visant à réduire certains obstacles à l'engagement ou au maintien de membres du personnel de l'enseignement dans un contexte de pénurie, l'extension de la base de calcul de l'ancienneté pécuniaire a pour objet de stimuler les candidatures de personnes ayant déjà accompli une carrière en dehors de l'enseignement. Son entrée en vigueur dépend toutefois d'une décision du gouvernement.

Une disposition similaire est cependant d'application aux enseignants de seconde langue sur la base du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022 instituant un dispositif expérimental créant un pool local de remplacement pour l'année scolaire 2022-2023 et contenant des mesures diverses en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants.

### 3.3.5 Adaptation du statut administratif

Les principales modifications introduites dans le statut administratif des enseignants qui ne concernent pas les procédures de réaffectation ont pour objet d'augmenter le volume des ressources humaines disponibles.

L'une vise à offrir la possibilité aux enseignants d'assurer des prestations au-delà de l'âge légal de la pension. L'autre présente un caractère expérimental et consiste en la mise en place d'un pool de remplacement.

La légalité de prestations au-delà de l'âge légal de la retraite a progressivement été introduite par des modifications décrétales<sup>98</sup> de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977. Elle inclut la possibilité qu'un membre du personnel bénéficiant déjà d'une pension de retraite soit, à sa demande et en cas d'accord du pouvoir organisateur, désigné ou engagé à titre temporaire dans une fonction en pénurie.

L'organisation expérimentale d'un pool de remplacement repose sur un décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022<sup>99</sup>. Le décret prévoit l'octroi de « *moyens supplémentaires pendant l'année scolaire 2022-2023 aux pouvoirs organisateurs des écoles de l'enseignement primaire situées dans les zones de Bruxelles et de Hainaut-Sud* » à des fins de remplacement. Le principe est celui d'une utilisation mutualisée de 1.152 périodes à partir soit de pools créés au sein de chaque pouvoir organisateur, soit de pools communs établis sur la base de partenariats. Chaque pouvoir organisateur bénéficie « *d'une période par tranche complète de 90 élèves régulièrement inscrits au 15 janvier 2022. Le calcul s'effectue par pouvoir organisateur. Chaque pouvoir organisateur bénéficie d'au moins une période* »<sup>100</sup>.

En outre, le même décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022<sup>101</sup> a favorisé la réallocation des ressources humaines entre les réseaux en introduisant un mode de calcul de l'ancienneté de service qui autorise la prise en considération de services prestés dans un autre réseau.

<sup>98</sup> Décret du 3 mai 2019 portant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire et de bâtiments scolaires ; décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022 instituant un dispositif expérimental créant un pool local de remplacement pour l'année scolaire 2022-2023 et contenant des mesures diverses en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants.

<sup>99</sup> Décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022 instituant un dispositif expérimental créant un pool local de remplacement pour l'année scolaire 2022-2023 et contenant des mesures diverses en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants.

<sup>100</sup> Voir l'article 1, § 2, du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>101</sup> Voir les articles 25 et 26 du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

### 3.4 Évaluation des mesures

À l'instar d'autres niveaux de pouvoir, la Communauté française s'est dotée d'instruments qui ouvrent la possibilité à une évaluation de ses politiques publiques et à leur implémentation.

Ces instruments sont, d'une part, des procédés de contractualisation qui permettent la définition précise par le gouvernement des missions attribuées à l'administration et d'autre part des outils statistiques dont des limites ont déjà été soulignées ([chapitre II](#)).

En outre, la participation de la Communauté française à des enquêtes et rapports d'institutions internationales au premier rang desquelles l'Union européenne et l'OCDE lui ouvre également des possibilités d'évaluation sur la base d'une comparaison de performances de systèmes scolaires nationaux.

De façon générale, sur la base du pacte pour un enseignement d'excellence, la Communauté française s'est fixé comme objectif de rejoindre, en termes d'encadrement, la moyenne de l'OCDE par l'avis numéro 3 du pacte<sup>102</sup>.

Selon les données publiées par l'OCDE<sup>103</sup> dans le cadre des « Regards sur l'éducation pour l'année 2022 », le taux d'encadrement moyen de la Belgique pour l'enseignement préprimaire est à présent de 1 enseignant pour 14 élèves et celui de l'OCDE de 1 pour 15. Le taux de 1 pour 14 est également celui revendiqué par la Communauté française depuis l'année scolaire 2020-2021.

Ces taux se fondent cependant sur les recrutements des enseignants et ignorent la problématique de leur remplacement en cours d'année scolaire.

En outre, les objectifs particuliers poursuivis par la Communauté française dans le domaine des recrutements ou des remplacements ne se prêtent pas systématiquement à une évaluation ([point 3.4.4](#)).

Enfin, l'étalement des mesures dans le temps constitue un obstacle à une évaluation de la maîtrise par la Communauté française des recrutements et des remplacements ([point 3.4.2](#)).

La crise sanitaire de la Covid a constitué un frein à l'implémentation d'objectifs fixés par le pacte pour un enseignement d'excellence et les instruments qui les déclinent. Elle ne constitue cependant pas l'origine de tous les constats qui sont posés sous ce point.

#### 3.4.1 Mise en place progressive d'une évaluation des politiques publiques

##### 3.4.1.1 Contrat d'administration

La Cour des comptes constate que le contrat d'administration 2020-2025 a fait l'objet d'une première évaluation en 2021.

<sup>102</sup> Pacte pour un enseignement d'excellence, avis n°3, os 113, p. 41.

<sup>103</sup> OCDE, *Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, 2022, p. 173, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Dans le domaine de la lutte contre la pénurie, cette évaluation mettait en avant :

- l'augmentation, à hauteur de 97,64 %, du nombre de profils pédagogiques disponibles sur Primoweb pour l'enseignement fondamental ;
- la préparation de mesures, incorporées dans des avant-projets de décrets.

### 3.4.1.2 Mesures gouvernementales

La Cour des comptes constate que les mesures prises par la Communauté française tant dans le domaine de la lutte contre la pénurie que, plus généralement, dans le domaine de la continuité du service public d'enseignement dans le fondamental ne font pas l'objet d'une évaluation régulière en termes de performance économique et sociale.

Si le gouvernement a fait appel au Service général de l'inspection en 2017 pour disposer de données quantitatives relatives aux heures non dispensées, l'objet de la mission était limité à l'enseignement secondaire. D'autre part, la mission n'a pas été reconduite.

Au sein de l'administration de l'enseignement, et parfois en collaboration avec les universités établies en Communauté française, un suivi pédagogique de mesures ponctuelles existe, comme dans le domaine de l'accompagnement spécialisé<sup>104</sup>. Cependant, celui-ci n'est pas systématique et ne comprend pas une mise en lien des réalisations et du coût d'une réforme.

L'efficacité des mesures n'est pas systématiquement analysée compte tenu des limites du rapportage relatif aux prestations du personnel (point 2.8) et la question de leur coût est intégrée au pilotage budgétaire global des crédits de personnel (point 2.6).

Ce pilotage peut être l'occasion de la détection d'une inflation des coûts engendrés par une mesure, comme dans le cas des mesures du dispositif FLA (français langue d'apprentissage). Les dépenses relatives à ce dernier dispositif ont fait l'objet de commentaires de la part de la Cour des comptes lors de l'examen des projets de budgets de la Communauté française<sup>105</sup>.

#### Recommandation n° 18

La Cour des comptes recommande que les mesures adoptées par la Communauté française sur la base de son diagnostic d'une pénurie d'enseignants fassent l'objet d'une évaluation systématique en termes de coûts et de résultats.

Ces mesures gagneraient à être inventoriées et présentées sous la forme d'un plan annexé aux contrats d'administration.

<sup>104</sup> Voir le rapport d'évaluation finale de l'expérience pilote liée à l'implémentation de dispositifs de différenciation et d'accompagnement personnalisé dans l'enseignement fondamental, octobre 2021.

<sup>105</sup> « Le cadre financier prévu par le décret du 7 février 2019 estimait le coût total du nouveau dispositif Daspa/FLA à près de 37 millions d'euros » et évaluait le nombre de bénéficiaires potentiels de ce renforcement de l'encadrement à 17.096 élèves ». Il est apparu qu'en 2020, le nombre de bénéficiaires potentiels représentait une population de 63.440 élèves de sorte que la mesure a été modifiée pour en réduire les coûts et le système de paie, adapté pour identifier les périodes. Projet de décret contenant l'ajustement du budget des dépenses pour l'année budgétaire 2021, Parlement de la Communauté française, Session 2020-2021, 25 juin 2021, N° 1, Annexe 9 ; Rapport de la Cour des comptes relatif aux projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour l'année 2021 de la Communauté française.

Dans sa réponse, l'administration partage la recommandation de la Cour des comptes et réitère ses attentes à l'égard des produits du projet Cepage.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation rappelle que « *le gouvernement, dans le cadre de la mise en place des mesures permettant de garantir la soutenabilité des réformes du Pacte pour un enseignement d'excellence, s'est engagé, pour lesdites réformes, à concerter les dispositifs d'évaluation des réformes avec le Comité de concertation du Pacte* ». Elle indique également que « *les mesures de lutte contre la pénurie d'enseignants portées par le décret du 17 juillet 2020 et du 1<sup>er</sup> décembre 2022 [...] font l'objet de rapports d'évaluation bisannuels* ».

### **3.4.2 Mise en place des politiques publiques**

Ni le pacte ni les récentes déclarations de politique communautaire ne constituent le socle de la lutte de la Communauté française contre une pénurie d'enseignants dans l'enseignement obligatoire.

Sur ce thème précis, ils ont été précédés par la présentation, en 2002, d'un « plan d'action en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants » par les ministres en charge de l'enseignement.

La mise en place des politiques publiques est lente : plus de dix années auront été nécessaires pour mettre en œuvre des mesures préconisées. D'autres mesures n'ont pas été implémentées.

Parmi les premières figurent la politique de mobilité entre les réseaux et la mise en place de Primoweb.

Parmi les secondes, on trouve la mise en place d'un tutorat des jeunes enseignants dans les écoles en discrimination positive et la remise en question des possibilités de départ anticipé en fin de carrière. Évoquée par le plan d'action de 2002, cette remise en question avait alors été explicitement écartée dans le même document.

### **3.4.3 Contradiction entre des objectifs de politique publique**

La Cour des comptes constate l'existence d'une contradiction, au minimum latente, entre la poursuite d'une lutte contre la pénurie d'enseignants et d'objectifs pour lesquels la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs est augmentée.

La lutte contre la pénurie peut constituer un levier d'une augmentation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs mais la contradiction tient à la simultanéité de la poursuite des deux objectifs.

La difficulté à harmoniser la temporalité des différentes réformes trouve une illustration dans l'allongement de la durée de la formation des maîtres, dont une augmentation de l'attractivité des emplois d'enseignants est attendue. Le passage de cette formation à quatre, voire à cinq ans, devrait en effet, pendant une période de transition d'au moins un an, réduire le volume des candidats à l'exercice d'une fonction pédagogique au sein de l'enseignement fondamental.

### Recommandations n° 19 et 20

La Cour des comptes formule dès lors les recommandations suivantes :

- étudier dans quelles conditions les exigences de l'apprentissage des étudiants de l'enseignement supérieur et du fonctionnement de l'enseignement obligatoire peuvent se rejoindre ;
- afin d'éviter toute aggravation de la pénurie qu'engendrerait la mise en œuvre de la réforme de la formation, permettre aux étudiants de contribuer à la continuité du service public d'enseignement en effectuant des prestations au sein du système scolaire.

Un enjeu est de favoriser l'affectation des étudiants à des tâches d'enseignement dans le cadre de leur stage et d'autres formes de tutorat.

Un autre enjeu consiste à maximiser le volume des diplômés des filières pédagogiques de l'enseignement supérieur qui opteront pour une carrière dans l'enseignement obligatoire.

Dans ce domaine, l'expérience de la Défense nationale qui a lié le financement des études des élèves de l'École royale militaire à l'obligation de réaliser, après la diplomation, des prestations au service de l'armée belge constitue un précédent.

L'installation de passerelles entre la formation initiale et l'enseignement est à encourager dans le respect du droit social et de l'article 4 de la convention européenne des droits de l'homme qui proscrit le travail forcé.

L'apprentissage des langues est une autre illustration de la difficulté à gérer la contradiction. D'une part, la Communauté française documente dans les « indicateurs de l'enseignement 2022 », la pénurie des porteurs de titres requis et, d'autre part, elle augmente le seuil de ses ambitions dans le cadre de la mise en œuvre du tronc commun. En effet, dès la rentrée 2023-2024, l'apprentissage des langues est proposé dès la 3<sup>e</sup> primaire. Selon les données publiées par la Communauté française, 373 nouveaux ETP sont ainsi prévus dès l'année scolaire 2023-2024 pour l'apprentissage des langues<sup>106</sup>.

La Cour des comptes constate que les termes mêmes du contrat d'administration 2020-2025<sup>107</sup> révèlent que le gouvernement et l'administration sont conscients de ces contradictions dans la temporalité des réformes.

Dans sa réponse, l'administration relève que « rien statutairement ne s'oppose au recrutement par pénurie [...] de membres du personnel n'ayant pas terminé leur cursus » et que la piste du recours à des étudiants a été écartée en 2021 par le gouvernement pour des raisons d'opportunité et de faisabilité.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation indique que « le stage de longue durée ne peut en aucun cas constituer un moyen direct de lutte contre la pénurie ».

<sup>106</sup> Données publiées sur le site dédié par la Communauté française au pacte pour un enseignement d'excellence.

<sup>107</sup> Contrat d'administration 2020-2025, op. cit., p. 86.

### 3.4.4 Critères Smart

Formellement, les mesures relatives à la maîtrise des recrutements et des remplacements introduites depuis l'adoption du pacte et du contrat d'administration de 2015 ont progressé dans la direction d'une satisfaction aux critères Smart.

Pour satisfaire aux critères Smart, des mesures doivent être « spécifiques », « mesurables », « atteignables », « réalistes » et « temporellement » définies.

Dans le cas présent, les mesures ont été inscrites dans une temporalité définie par le terme des contrats et peuvent être considérées comme spécifiques car dédiées à la poursuite d'objectifs, atteignables et réalistes.

Leur caractère mesurable n'est toutefois ni systématique ni suffisant. D'une part, des indicateurs ne sont pas toujours associés aux mesures. D'autre part, lorsqu'ils existent, les indicateurs introduits ne permettent pas systématiquement une évaluation quantitative de la mesure.

Ceci est notamment illustré par l'objectif stratégique 3 du contrat d'administration 2020-2025 dont l'intitulé « Soutenir les apprentissages de tous les élèves dès le plus jeune âge » renvoie à la fois à l'investissement dans l'enseignement maternel et aux politiques de discrimination positive basées, comme pour le renforcement de la maîtrise de la langue d'apprentissage, sur un octroi de périodes complémentaires.

L'objectif stratégique 3 ne comprend pas de données quantitatives ou qualitatives permettant l'évaluation de mesures ponctuelles et présente la mise en œuvre du tronc commun à la fois comme un objectif particulier et un indicateur de résultat.

En ce qui concerne l'objectif stratégique 7 dont l'intitulé est « Attirer, former et retenir des professionnels de l'enseignement motivés et qualifiés », le contrat fixait des critères qualitatifs d'évaluation :

*« 7.1.1 Entre 2021 et 2023, le nombre de profils pédagogiques mis en ligne sur Primoweb augmente et les délais de remise au travail diminuent.*

*7.1.2 En 2023, les procédures liées aux titres et fonctions sont allégées pour faciliter les recrutements.*

*7.1.3 En 2024, la mobilité interréseaux et interniveaux est facilitée par des dispositifs statutaires.*

*7.1.4 En 2024, les jeunes enseignants sont plus rapidement stabilisés et le turn-over diminue grâce à l'amélioration des conditions d'entrée dans la carrière. »*

L'évaluation du contrat réalisée en 2021 a conclu à une augmentation du nombre de profils pédagogiques (objectif 7.1.1).

Les mesures adoptées en cours de législature correspondent aux objectifs 7.1.2 et 7.1.3, mais leur impact n'a pas été évalué en termes quantitatifs.

Enfin, la Cour des comptes constate que lorsque des indicateurs quantitatifs sont présentés à l'Inspection des finances pour justifier le coût d'une mesure, ils ne sont pas systématiquement incorporés au dispositif réglementaire ou décretal.

Ceci peut être illustré par la note, datée du 12 mai 2022, présentée à l'Inspection des finances en amont de l'adoption de l'avant-projet de décret instituant un dispositif expérimental créant un pool local de remplacement pour l'année scolaire 2022-2023 et contenant des mesures diverses en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants. Incidemment, cette note fournit une information sur le volume total des « membres du personnel ayant fait jusqu'ici usage de la possibilité de reprendre une activité après l'âge de leur mise à la retraite à 65 ans » et conclut qu'il est de « 53 ETP, soit largement en dessous des 5 % repris en hypothèse ».

### Recommandation n° 21

La Cour des comptes recommande de mettre des critères quantitatifs et qualitatifs au service d'une évaluation des mesures destinées à la lutte contre la pénurie en même temps qu'à l'augmentation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs par l'octroi de périodes complémentaires.

Le précédent de la révision des mesures FLA à l'issue d'une détection de l'inflation des coûts est une illustration de l'intérêt de la mise en place *ex ante* d'un dispositif d'évaluation critériée.

Dans sa réponse, l'administration partage la recommandation de la Cour.

### 3.4.5 Report de la réforme de la formation initiale des enseignants

La Cour des comptes constate que, conformément aux orientations européennes, la lutte contre la pénurie menée par la Communauté française entend augmenter l'attractivité des emplois et que, dans ce contexte, la réforme de la formation a été considérée comme « *l'un des leviers essentiels afin de lutter contre la pénurie* »<sup>108</sup>.

Or, la mise en œuvre de cette réforme de la formation, introduite par décret en 2019, a été reportée à la rentrée 2023-2024. Ce report a notamment été justifié par « *l'impossibilité pour les équipes pédagogiques et administratives de se concentrer à la fois sur les mesures extraordinaires à mettre en place en raison de la crise sanitaire et sur la mise en œuvre de la réforme de la formation* »<sup>109</sup>.

Si elle pourra être évaluée à l'aune du nombre des étudiants qui s'inscrivent à partir de cette rentrée, son impact sur la satisfaction des besoins du système scolaire en termes de recrutements devra attendre la diplomation des étudiants dont les études sont visées par cette réforme.

La réforme fait l'objet d'un suivi de la part de l'Ares.

Selon les informations publiées par celle-ci, « *la formation initiale des enseignants (FIE) en haute école rassemble une population étudiante d'environ 14.000 personnes en 2020-2021. Au sein de cette population, 2 sur 10 suivent des études conduisant à l'enseignement de niveau préscolaire, 4 sur 10 à*

<sup>108</sup> Projet de décret modifiant le décret du 7 février 2019 définissant la formation initiale des enseignants, Rapport de commission présenté au nom de la commission de l'enseignement supérieur, de l'enseignement de promotion sociale, de la recherche, des hôpitaux universitaires, des sports, de la jeunesse, de l'aide à la jeunesse, des maisons de justice et de la promotion de Bruxelles, 309 (2021-2022) - N°2, p. 4.

<sup>109</sup> Projet de décret modifiant le décret du 7 février 2019 définissant la formation initiale des enseignants, op. cit., Exposé des motifs, p. 3.

*l'enseignement de niveau primaire* »<sup>110</sup>. Ces chiffres ne préjugent pas du taux de la diplomation des étudiants à l'issue d'un allongement des études.

Dans sa réponse, la ministre en charge de l'Enseignement supérieur explique que le « *report de la réforme est dû à une modification sensible du décret qui a été actée par le Parlement en date du 2 décembre 2021. Celle-ci avait pour objectif de renforcer les stages des étudiants [...], de favoriser les derniers apprentissages en situation professionnelle réelle* ». Selon la ministre, « *cette modification radicale de l'entrée dans le métier permettra de lutter contre les désaffections* ».

### 3.4.6 Réforme des statuts du personnel enseignant

La Cour des comptes constate que les modifications introduites dans les statuts du personnel pour lutter contre la pénurie sont partielles.

D'une part, la Communauté française ne s'est pas engagée dans la voie d'une révision des barèmes du personnel enseignant à laquelle la comparaison internationale des rémunérations réalisée par l'OCDE n'invite pas. Ainsi, les seules modifications du statut pécuniaire ont-elles porté sur l'ancienneté admissible aux fins de déterminer les rémunérations individuelles de nouveaux enseignants.

D'autre part, la Communauté française n'a pas apporté de modifications profondes au statut administratif des personnels :

- le statut de temporaire n'a pas été augmenté par la mise en place de dispositifs d'accompagnement qui, comme le tutorat, sont susceptibles de réduire le volume des départs de nouveaux enseignants de la carrière ;
- les droits individuels à des congés de convenance personnelle n'ont pas été conditionnés à l'intérêt général de pourvoir au remplacement des absences ;
- le droit des enseignants à déclinier un emploi dans le cadre d'une procédure de réaffectation a été limité<sup>111</sup>, mais il n'a été ni supprimé ni associé à une réduction substantielle de la rémunération ;
- le régime des prestations des enseignants n'a pas été modifié au-delà de l'introduction d'heures supplémentaires rémunérées dont la prestation est facultative ;
- le régime des absences pour maladie n'a pas été modifié. D'une part, le nombre d'absences pour maladie n'impliquant pas la communication d'un certificat maladie reste indéterminé depuis l'adoption du décret du 22 décembre 1994 portant des mesures urgentes en matière d'enseignement. D'autre part, le cahier spécial des charges qui définit les prestations de contrôle fixe un plafond au volume annuel des contrôles (11.000) et inclut dans ce volume le contrôle obligatoire de la situation médicale d'agents qui sollicitent d'autres formes de congé que l'absence *stricto*

<sup>110</sup> Ares, statsup' info, n°4, juin 2022. Le document est accessible en ligne à l'adresse

[www.ares-ac.be/images/Indicateurs\\_Graphiques/StatSupInfo/Ares-Note-StatSupInfo-juin\\_2022.pdf](http://www.ares-ac.be/images/Indicateurs_Graphiques/StatSupInfo/Ares-Note-StatSupInfo-juin_2022.pdf).

<sup>111</sup> Voir Cour des comptes, *Réaffectation des enseignants en perte de charge en Communauté française*, Bruxelles, mai 2023, [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

Le motif de refus sur la base du dépassement de la norme de distance a également été balisé via la systématisation de la référence aux quatre heures de trajet aller-retour et la prise en compte du déplacement initialement effectué dans le PO d'origine antérieurement à la perte d'emploi.



*sensu* pour maladie<sup>112</sup>. Par ailleurs, si le droit des chefs d'établissement à demander un contrôle est prévu par le cahier spécial des charges, ils n'en ont pas le monopole et l'exercent en toute autonomie. L'administration a formulé des propositions qui vont dans la direction d'une simplification administrative et d'une concentration de l'objet du contrôle sur la justification de l'absence pour maladie.

### Recommandations n° 22, 23, 24 et 25

La Cour des comptes formule dès lors quatre recommandations :

- prendre les mesures annoncées, notamment dans les domaines de la mobilité entre les réseaux et les niveaux d'emploi, afin de continuer à augmenter l'employabilité des enseignants recrutés à temps partiels ou en situation de perte de charge ;
- lier au principe de continuité de service public le droit des enseignants à s'absenter pour des motifs de convenance personnelle. L'exercice de ce droit devra être mis en lien avec la possibilité concrète pour le pouvoir organisateur de disposer d'un remplaçant ;
- afin d'assurer l'attractivité du métier d'enseignant, ne pas limiter les réformes sur le début de la carrière ou l'organisation de la possibilité d'une « deuxième carrière » pour des tiers, mais les faire porter également sur les aménagements de fin de carrière.
- proposer des alternatives au régime de départ anticipé à temps plein qui, actuellement, contribue à l'entretien de la pénurie et constitue l'une des versions de la DPPR.

La Cour des comptes constate que la Communauté française a confirmé, par voie de circulaire en 2019, l'impact sur l'âge de départ sous le régime de la DPPR du recul, à l'initiative du gouvernement fédéral<sup>113</sup>, de l'âge légal de la pension de retraite.

De la sorte, elle a évité un allongement de la durée des DPPR individuelles à charge de son budget puisque la réglementation prévoyait que ce congé rémunéré prenait fin au moment du départ à la retraite.

La réforme fédérale fait en effet passer l'âge légal de la pension des agents du service public à 66 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 et à 67 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2030.

Dans sa réponse, l'administration demande qu'il soit tenu compte de réformes déjà réalisées dans le soutien aux enseignants débutants et la réduction de l'inconditionnalité de droits individuels à s'absenter. Pour le surplus, elle partage les recommandations de la Cour des comptes en soulignant la responsabilité politique dans les choix relatifs à la mobilité et à la réforme des fins de carrière.

<sup>112</sup> Selon les termes du cahier des charges, il s'agit du « congé pour prestations réduites pour cause de maladie » ; du « congé pour prestations réduites à des fins thérapeutiques » ; du « renouvellement de congé pour mission accordé au membre du personnel en disponibilité pour maladie reconnu inapte à enseigner mais apte à exercer une fonction administrative » ; de la « fin de mise en disponibilité pour maladie durant les vacances scolaires d'été s'ils se sentent aptes à reprendre leurs fonctions » ; de la « autorisation de séjourner à l'étranger durant une absence pour maladie » ; de « la reconnaissance de leur période de maladie comme étant liée à leur état de grossesse ».

<sup>113</sup> Voir les lois du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du secteur public et du 10 août 2015 visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie.

### 3.4.6.1 Adaptation du régime des titres et fonctions

La Cour des comptes constate que le régime des titres et fonctions a fait l'objet de mesures correctrices destinées à assurer un équilibre entre l'exigence de continuité du service public d'enseignement et celle de confier la responsabilité de classes à des personnes disposant de compétences attestées par un titre.

Les mesures correctrices introduites<sup>114</sup> ont visé tant la simplification des procédures d'attribution des emplois que l'assouplissement des conditions d'accès à un emploi pour les candidats porteurs de titres « suffisants » au sens du décret du 11 avril 2014.

En ce qui concerne la simplification des procédures, la Communauté française a limité l'obligation imposée au pouvoir organisateur de lui transmettre un procès-verbal de carence lorsqu'aucun candidat ne s'avère porteur du titre requis par la fonction. Depuis septembre 2020, le recrutement d'un candidat porteur, au sens du décret, d'un titre « suffisant » ou « de pénurie » n'implique plus la transmission d'un tel procès-verbal. L'obligation est ainsi limitée « *aux seuls cas de primo recrutements d'un porteur d'un "autre titre" (ou titre de pénurie non listé = TPNL) ou dans des périodes additionnelles (heures supplémentaires)* »<sup>115</sup>.

En ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi, la Communauté française a modifié les règles de priorisation qui gouvernent l'attribution des emplois à partir d'une logique de titres. Les mesures correctrices introduites pour lutter contre la pénurie ont ainsi mis sur un pied d'égalité les porteurs du titre estimé « requis » avec les porteurs d'un titre jugé « suffisant » sur la base du décret du 11 avril 2014.

#### Recommandation n° 26

La Cour des comptes recommande de maintenir la dynamique d'adaptation qu'elle a constatée dans le régime des titres et fonctions.

Si ce régime ne constitue pas le même enjeu que dans l'enseignement secondaire où il est plus complexe compte tenu de la diversité des matières inscrites dans les programmes d'études, il reste, dans l'enseignement fondamental, à assurer la continuité de la cohérence du régime des titres, des exigences de l'éveil aux langues, de l'enseignement de celles-ci et du marché du travail.

Dans sa réponse, l'administration rejoint la recommandation de la Cour des comptes.

Dans sa réponse, la ministre de l'Éducation se réfère à l'adoption, en première lecture, par le gouvernement dans le cadre d'un avant-projet de décret portant diverses mesures relatives à l'enseignement et à la lutte contre la pénurie d'enseignants d'une « *mesure permettant la mise en place d'experts dans l'enseignement obligatoire. Cette formule des experts doit permettre de connecter le monde du travail à celui de l'enseignement. Ce "statut" d'expert est plus valorisant et attractif que celui conféré par "un titre de pénurie non listé".* »

<sup>114</sup> Voir le décret du 17 juillet 2020 portant des mesures en vue de lutter contre la pénurie.

<sup>115</sup> Circulaire 7717 du 31 août 2020, Régime des titres et fonctions - Nouvelles règles relatives à la priorisation des titres applicables dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé à partir du 1/9/2020, p. 5.

**Recommandation n° 27**

La Cour des comptes estime que la définition des titres requis et suffisants pour l'éveil et l'enseignement des langues dans l'enseignement fondamental gagnerait à être mise en lien avec une analyse des résultats des élèves en termes d'apprentissage.

Dans sa réponse, l'administration souligne le rôle de l'inspection et des organisations internationales dans l'évaluation des résultats de l'apprentissage.

**3.4.6.2 Contrôle des absences pour maladie**

L'enjeu est de limiter les absences de courte durée qui ne donnent pas lieu à un remplacement et interrompent la continuité de l'enseignement.

Une amélioration du traitement de l'information relative aux absences devra permettre d'identifier l'ampleur de la répétition individuelle d'absences pour maladie de courte durée et d'évaluer l'opportunité d'introduire un jour de carence dans le statut du personnel.

La Cour des comptes rappelle que, selon les termes du cahier spécial des charges qui définit les obligations des parties dans le cadre du contrôle des absences pour maladie, il appartient au comité d'accompagnement de l'exécution du marché de « *formuler d'éventuelles propositions dans la perspective d'une collaboration à la gestion préventive de l'absentéisme* »<sup>116</sup>.

**Recommandation n° 28**

La Cour des comptes recommande de préciser la responsabilité des directions d'établissement dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle ainsi que de limiter le droit des enseignants à s'absenter pour une durée d'un jour sans produire de certificat médical.

Dans sa réponse, l'administration déclare se tenir à la disposition du gouvernement dans cette matière.

**3.4.7 Normes de programmation et de rationalisation**

La Cour des comptes constate que les normes qui déterminent les conditions à remplir pour créer ou pouvoir admettre une nouvelle école aux subventions (normes de programmation) comme maintenir une école ou une implantation (normes de rationalisation) restent fixées par un arrêté royal du 2 août 1984<sup>117</sup>.

Ces normes se fondent principalement sur des critères de population scolaire, de densité démographique des communes et de distance entre les établissements scolaires.

<sup>116</sup> Cahier spécial des charges relatif au contrôle des absences pour maladie ou infirmité des diverses catégories des membres des personnels de l'enseignement rémunérés par la Communauté française et travaillant dans les établissements scolaires et centres psycho-médico-sociaux organisés ou subventionnés par la Communauté française, à l'exclusion des établissements universitaires, p. 8.

<sup>117</sup> Arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire.

La Cour des comptes constate que ces normes sont favorables au maintien de petites implantations dès lors que les seuils de population sont bas et que l'existence d'une implantation peut être préservée par l'octroi de sursis ou la mise en place de fusions administratives.

Selon les données communiquées par l'administration, le nombre d'écoles dont la population est inférieure à 50 élèves est de 38. Dans 133 établissements, la population est comprise entre 50 et 100 élèves.

En termes d'affectation de ressources humaines dans un contexte réputé de pénurie, la variabilité de la population scolaire constitue la source d'une déséconomie d'échelles en même temps que de l'éclatement d'équivalents temps plein entre plusieurs lieux.

Le nombre total d'écoles de l'enseignement fondamental est de 1.942 et, tandis que la population scolaire médiane est de 233 élèves, la population des écoles varie entre 12 élèves et 681. L'organisation par une même école d'un enseignement maternel et d'un enseignement primaire constitue l'un des paramètres de la variation. Le nombre d'écoles dans lesquelles il n'y a pas d'élèves inscrits dans l'enseignement primaire est de 109. Le nombre d'écoles dans lesquelles il n'y a pas d'élèves inscrits dans l'enseignement maternel est de 187.

#### Recommandation n° 29

La Cour des comptes recommande d'évaluer l'actualité des normes de programmation et de rationalisation fixées en 1984.

L'enjeu est d'éviter la déséconomie d'échelles résultant du fait que le nombre d'enseignants actuellement affectés à une école ne dépend pas du seul volume de la population scolaire mais également de la capacité d'accueil des établissements.

Dans sa réponse, l'administration indique qu'un travail d'objectivation relatif aux normes d'enca-drement est en cours.

### 3.4.8 Centralisation de la gestion informatique des candidatures

La Cour des comptes constate que la mise en place de l'application Primoweb constitue une ressource à disposition des candidats à un emploi dans l'enseignement et des pouvoirs organisateurs. La Communauté française n'a toutefois pas fait usage de ses compétences de régulateur du système scolaire pour mettre en place, à l'issue d'une concertation entre les représentants des différents réseaux, une banque centrale unique des candidatures.

Dès lors, le paysage scolaire reste caractérisé par une hétérogénéité des procédés d'introduction d'une candidature et de recherche de candidats.

La Communauté française n'a imposé aux pouvoirs organisateurs le recours à Primoweb que dans les cas suivants<sup>118</sup> :

- Dans le cas d'un recrutement ordinaire, « *l'utilisation de l'application en ligne n'est désormais plus obligatoire qu'en cas de primo-recrutement d'une personne porteuse d'un titre de pénurie non listé* ».
- Dans le cas d'un recrutement « *dans les périodes additionnelles<sup>119</sup>, l'utilisation de l'application en ligne reste obligatoire pour attester de la priorisation de tous les niveaux de titre (requis, suffisant, pénurie et autre titre)* ».

En effet, dans ces cas, le pouvoir organisateur devra fournir la liste des personnes disponibles sur le site à une date donnée pour l'emploi à pourvoir. Cette liste est appelée un « procès-verbal de carence ».

En outre, si la Communauté française dispose de données qui montre que le volume des offres d'emploi déposées par les pouvoirs organisateurs sur Primoweb a cru depuis l'année scolaire 2018-2019<sup>120</sup>, elle n'est pas en mesure d'évaluer la performance de sa plateforme par rapport aux autres canaux qui, tels jobecole.be, wbe.be/jepostule, coexistent.

### Recommandation n° 30

La Cour des comptes recommande que la Communauté française organise une concertation interréseaux sur l'opportunité d'une gestion informatique commune plus poussée des candidatures à un emploi dans l'enseignement.

L'enjeu est d'assurer un accès rapide à l'emploi et la continuité du service public d'enseignement, notamment dans le contexte des absences en cours d'année scolaire.

Une telle concertation offrirait également l'opportunité d'une comparaison des pratiques des différents pouvoirs organisateurs en ce qui concerne la publicité des emplois ainsi que l'autonomie de la direction de l'établissement dans la gestion des recrutements et des remplacements.

À titre subsidiaire, un accord sur des mesures communes de publicité pourra contribuer à la maîtrise des coûts de celle-ci.

Enfin, les dépenses de publicité qui concourent à l'attractivité des établissements et des emplois sont peu réglementées. L'article 1.7.3-3. du code de l'enseignement fixe notamment : « *Toute pratique déloyale est de même interdite dans la concurrence entre ces écoles. L'information en faveur d'un enseignement doit rester objective et exempte de toute attaque contre un autre enseignement* ». Par contre, il ne fixe pas un plafond aux dépenses.

<sup>118</sup> Circulaire 7729 du 7 septembre 2020, Primoweb version 3, information destinée aux Pouvoirs organisateurs, p. 5.

<sup>119</sup> Les périodes « additionnelles » représentent, dans le cadre de l'enseignement obligatoire, *mutatis mutandis* l'équivalent d'heures supplémentaires.

<sup>120</sup> Au cours de l'année scolaire 2017-2018, le nombre d'offres d'emploi déposées est de 2.461. En 2018-2019, il est de 5.713. Document interne à l'administration, *Pénurie : chiffres et constats*, mars 2020.

**Recommandation n° 31**

La Cour des comptes recommande aux réseaux d'enseignement de nouer un accord sur des mesures communes de publicité afin de contribuer à la maîtrise des coûts que cette publicité engendre.

Dans sa réponse, l'administration marque simultanément son accord sur les recommandations n° 30 et n° 31.

**3.5 Recommandation générale**

Les recommandations de la Cour des comptes sont fondées sur le constat des limites de la documentation du diagnostic de pénurie par la Communauté française et sur celui du choix de celle-ci de mettre une augmentation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs au service de différentes politiques publiques. Outre les remarques spécifiques abordées précédemment, la Cour des comptes formule une recommandation d'ordre général.

**Recommandation n° 32**

La Cour des comptes recommande de dimensionner les mesures relatives à la pénurie et à la capacité de recrutement des employeurs sur la base d'une analyse du marché du travail et de la problématique des absences en cours d'année scolaire.

Dans sa réponse, l'administration renvoie aux éléments qu'elle a présentés en réaction aux différentes recommandations ponctuelles.

## Chapitre 4

# Conclusions générales

L'audit de la continuité du service public d'enseignement dans le fondamental en Communauté française permet trois conclusions. Ces conclusions rendent compte des limites de cette continuité dans un contexte caractérisé par l'adhésion de la Communauté française à un diagnostic de pénurie de personnel enseignant et par l'adoption de mesures relatives à la durée de la formation, à la détermination de l'encadrement, à l'accès individuel à l'emploi et à l'aménagement de la fin de carrière.

### *Capacité de diagnostic*

La première conclusion est la capacité limitée de la Communauté à évaluer les besoins des pouvoirs organisateurs en personnel enseignant.

Ces limites sont celles de ses outils et de ses procédures. D'une part, le traitement de l'information repose principalement sur les données du moteur de paie. Cette information n'est par conséquent pas exhaustive. D'autre part, le rapportage est insuffisant et toutes les données détenues par les pouvoirs organisateurs, notamment en matière d'absences, ne sont pas collectées par la Communauté française.

L'allocation des ressources humaines se fonde sur une définition réglementaire des besoins qui repose sur un lien entre le volume de la population scolaire et l'effectif destiné à l'encadrement pédagogique.

Cette réglementation comprend également l'ouverture du droit à un encadrement complémentaire au service de politiques particulières parmi lesquelles l'accompagnement personnalisé et le renforcement de la maîtrise du français en tant que langue d'apprentissage. Elle prévoit en outre un dispositif, dit de la réaffectation, de réallocation des enseignants statutaires en perte de charge.

Par contre, la Communauté française n'est pas en mesure de savoir si les moyens octroyés sous la forme de subventions-traitements garantissent de facto la continuité du service public d'enseignement.

Ceci signifie concrètement que ses outils permettent de savoir qui est payé, mais non quel emploi subventionné est effectivement pourvu de façon continue et dans quels délais.

La Communauté française ignore dans quelle mesure les absences du personnel pédagogique donnent lieu à un remplacement et si tous les recrutements en début d'année scolaire ont lieu dans un délai raisonnable.

En outre, elle réalise un pilotage budgétaire de la dépense de personnel, mais elle n'est pas en mesure de s'assurer de l'efficacité de cette dépense par rapport à la demande d'enseignement.

Dans ce contexte, le diagnostic de pénurie auquel elle adhère est lui-même biaisé. Son traitement de l'information lui permet d'établir la proportion dans laquelle les enseignants financés sont porteurs des titres requis mais non si tous les cours peuvent être donnés au quotidien depuis le début de l'année scolaire.

La Cour des comptes constate qu'indépendamment des limites du traitement de l'information par la Communauté française, un faisceau d'indices révèle le risque d'une pénurie quantitative d'enseignants, c'est-à-dire de candidats à un emploi, quels que soient les titres détenus par ceux-ci. La matérialité de ce risque est notamment avérée par une analyse de l'inspection dans le cadre de l'enseignement secondaire et le succès rencontré par les mesures de départ anticipé à destination des enseignants en fin de carrière.

#### *Mesures de gestion des ressources humaines*

La deuxième conclusion de l'audit est que, ayant adhéré à un diagnostic de pénurie fondé sur un déficit de porteurs des titres requis, la Communauté française a pris des mesures visant à optimiser la continuité du service public d'enseignement fondamental. Ces mesures ont compris une augmentation de l'encadrement pour lequel les pouvoirs organisateurs peuvent recevoir un financement, une réforme de la formation initiale, une adaptation des procédures de sélection ainsi que des modifications des statuts administratifs et pécuniaires destinées à augmenter l'attractivité des emplois.

Il ressort plusieurs éléments de l'analyse de ces mesures par la Cour de comptes.

De façon générale, la Cour des comptes constate qu'il existe une contradiction au moins latente entre un diagnostic de pénurie et la prise de mesures favorisant une augmentation de l'encadrement. Dès lors, la qualité de la gestion gagnerait à une confrontation des mesures prises à une extension du diagnostic de la pénurie. L'évaluation des mesures serait par ailleurs facilitée si ces mesures avaient un caractère Smart. Or, dans nombre de cas, ni l'effet attendu ni l'effet avéré ne sont mesurables.

La Cour des comptes constate de façon ponctuelle que l'impact négatif de l'allongement de la durée de la formation initiale sur le volume des candidatures pendant une période transitoire d'au moins un an est connu, mais qu'aucune mesure permettant une employabilité des étudiants au service de l'enseignement n'a été prise.

La Cour des comptes constate également que la réforme des statuts du personnel, en ce compris de la gestion des candidatures, est incomplète et que l'actualité des normes de programmation et de rationalisation des établissements scolaires pourrait être analysée.

#### *Corrections dans la définition des conditions d'accès à l'emploi et de départ*

La troisième conclusion de l'audit de la Cour des comptes est que, malgré les limites de son traitement de l'information et l'adoption de mesures qui ne revêtent pas systématiquement un caractère « Smart », la Communauté française a été en mesure d'adapter les politiques publiques qui avaient réduit le volume des ressources humaines à disposition des pouvoirs organisateurs.

Dans le régime des titres et fonctions, l'assouplissement des conditions d'accès à un emploi pour les candidats porteurs de titres « suffisants » au sens du décret du 11 avril 2014 a cherché un



équilibre entre l'exigence de continuité du service public d'enseignement et celle de confier la responsabilité de classes à des personnes disposant de compétences attestées par un titre.

Dans le régime de la DPPR, l'adaptation de l'âge de départ au recul de l'âge légal de la pension de retraite a augmenté l'employabilité des enseignants statutaires en fin de carrière.

### Tableau des recommandations

| Thématiques            | Recommandations  | Voir point |
|------------------------|--|------------|
| Capacité de diagnostic | <b>1</b><br>Approfondir le traitement de l'information relative aux absences.  | 2.3.1      |
|                        | <b>2</b><br>Associer la direction générale en charge du pilotage à la rédaction du cahier des charges destiné aux entreprises susceptibles de contribuer au contrôle des absences et à l'enregistrement des certificats médicaux.                            | 2.3.1      |
|                        | <b>3</b><br>Améliorer le rapportage ainsi que les modalités de transmission et le traitement de l'information relative aux prestations.  | 2.3.2      |
|                        | <b>4</b><br>Assurer la dématérialisation du document Fond 12 afin de permettre un traitement informatisé de l'information et élargir l'objet aux informations utiles au contrôle de l'utilisation de la capacité d'embauche et à la lutte contre la pénurie. | 2.3.2      |
|                        | <b>5</b><br>Étendre le contrôle sur pièces et sur place à l'information relative aux prestations que les pouvoirs organisateurs sont déjà tenus de conserver.  | 2.3.2      |
|                        | <b>6</b><br>Dans le cadre d'un suivi de la gestion des ressources humaines pédagogiques par les pouvoirs organisateurs, soumettre l'information relative aux prestations des enseignants à un traitement concerté par les directions générales respectives.  | 2.3.3      |
|                        | <b>7</b><br>Étendre au marché du travail les analyses prospectives.  | 2.3.4      |
|                        | <b>8</b><br>Augmenter la transparence de l'information relative aux prestations des enseignants.   | 2.3.5      |

| Thématiques                                     | Recommandations  | Voir point |
|---|--|------------|
| Définition réglementaire des besoins            | <b>9</b><br>Traiter l'information relative à l'utilisation des périodes complémentaires et soumettre à un contrôle de conformité l'utilisation d'un encadrement complémentaire à une destination fixée par décret.   | 2.4.1.2    |
|   | <b>10</b><br>Intégrer la problématique de la taille des classes durant l'année scolaire au traitement de l'information relative aux prestations des enseignants.   | 2.4.1.2    |
|   | <b>11</b><br>Intégrer, dans le suivi du régime FLA-Daspa, une analyse de son efficacité fondée sur une évaluation externe des résultats scolaires individuels.   | 2.4.1.3    |
|   | <b>12</b><br>Documenter les procédures de publicité des emplois et de recrutement spécifiques aux différents pouvoirs organisateurs et comparer leurs performances respectives.  | 2.4.2      |
| Pilotage budgétaire                             | <b>13</b><br>Intégrer au traitement par la Communauté française de l'information relative aux prestations des enseignants le croisement des données relatives aux congés pour convenance personnelle et des données relatives au remplacement. Ces congés incluent le régime de la DPPR qui contribue au départ prématuré d'enseignants.   | 2.6        |
| Risque de pénurie                               | <b>14</b><br>Stimuler l'attractivité de l'emploi d'enseignant par un aménagement des fins de carrière qui ne se limite pas à l'organisation d'un départ anticipé.  | 2.7.2      |
| Évaluation des besoins en personnel pédagogique | <b>15 – 16 et 17</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôler le respect de la continuité du service public d'enseignement.</li> <li>• Étendre la capacité de diagnostic à la disponibilité d'une quantité suffisante d'enseignants au début de l'année scolaire et au cours de celle-ci.</li> <li>• Utiliser l'information relative aux prestations pour assurer le respect et l'efficacité des cadres réglementaires et systématiser le recours à des indicateurs de résultat lorsque des mesures sont présentées à l'approbation du Parlement.</li> </ul> | 2.8        |
| Évaluation des mesures                          | <b>18</b><br>Évaluer systématiquement en termes de coûts et de résultats les mesures adoptées sur la base du diagnostic de pénurie d'enseignants.  | 3.4.1.2    |

| Thématiques             | Recommandations  | Voir point |
|-------------------------|--|------------|
|                         | <p><b>19 et 20</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Étudier dans quelles conditions les exigences de l'apprentissage des étudiants de l'enseignement supérieur et du fonctionnement de l'enseignement obligatoire peuvent se rejoindre.</li> <li>• Afin d'éviter une aggravation de la pénurie, permettre aux étudiants de contribuer à la continuité du service public d'enseignement en effectuant des prestations au sein du système scolaire.</li> </ul>   | 3.4.3      |
|                         | <p><b>21</b></p> <p>Mettre des critères quantitatifs et qualitatifs au service d'une évaluation des mesures destinées à la lutte contre la pénurie.</p>  | 3.4.4      |
|                         | <p><b>22 – 23 – 24 et 25</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prendre les mesures annoncées, notamment dans les domaines de la mobilité entre les réseaux et les niveaux d'emploi.</li> <li>• Lier au principe de continuité de service public le droit des enseignants à s'absenter pour motifs de convenance personnelle.</li> <li>• Ne pas axer les réformes uniquement sur le début de carrière, lesquelles doivent également viser les aménagements de fin de carrière.</li> <li>• Proposer des alternatives au régime de départ anticipé à temps plein.</li> </ul> | 3.4.6      |
|                         | <p><b>26</b></p> <p>Maintenir la dynamique d'adaptation constatée dans le régime des titres et fonctions.</p>  | 3.4.6.1    |
|                         | <p><b>27</b></p> <p>Mettre en lien l'analyse des résultats des élèves en termes d'apprentissage avec la définition des titres requis et suffisants pour l'éveil et l'enseignement des langues dans l'enseignement fondamental.</p>   | 3.4.6.1    |
|                         | <p><b>28</b></p> <p>Préciser la responsabilité des directions d'établissement dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle ainsi que de limiter le droit des enseignants à s'absenter pour une durée d'un jour sans produire de certificat médical.</p>   | 3.4.6.2    |
|                         | <p><b>29</b></p> <p>Évaluer l'actualité des normes de programmation et de rationalisation fixées en 1984.</p>  | 3.4.7      |
|                         | <p><b>30</b></p> <p>Organiser une concertation interréseaux sur l'opportunité d'une gestion informatique commune plus poussée des candidatures à un emploi dans l'enseignement.</p>  | 3.4.8      |
|                         | <p><b>31</b></p> <p>Nouer un accord sur les mesures communes de publicité afin de contribuer à la maîtrise des coûts engendrés.</p>  | 3.4.8      |
| Recommandation générale | <p><b>32</b></p> <p>Dimensionner les mesures relatives à la pénurie et à la capacité de recrutement des employeurs sur la base d'une analyse du marché du travail et de la problématique des absences en cours d'année scolaire.</p>   | 3.5        |



## Annexe 1

# Réponse de la ministre de l'Éducation



Cour des comptes  
**Madame Florence THYS**  
Présidente  
**Monsieur Alain BOLLY**  
Greffier en chef  
Rue de la Régence, 2  
1000 BRUXELLES

Email : [mariscalp@crrek.be](mailto:mariscalp@crrek.be)

Bruxelles, le 14 décembre 2023

Vos réf. : FB-3.725.699-L10  
Nos réf. : 2023/CD/NF/FrN/EM/VS/js-  
**16970/31331**  
Votre correspondante : Vincent STERPIN  
E-mail : [vincent.sterpin@gov.cfwb.be](mailto:vincent.sterpin@gov.cfwb.be)  
Tél : 02/801 78 24

**Objet : Audit relatif à la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française**

Madame la Présidente,  
Monsieur le Greffier en chef,

Les constats établis par la Cour dans le cadre de l'audit relatif à la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française, et ses recommandations ont retenu ma meilleure attention.

Vous trouverez dans le présent courrier ma réponse au projet de rapport que la Cour a rédigé en tenant compte des réponses de mon administration.

Si chacune des recommandations formulées dans ledit rapport n'est présentement pas assortie d'une réaction de ma part, celles-ci ont toutes bien fait l'objet d'une lecture attentive, dans la perspective éventuelle de futurs développements.

### **Concernant l'évaluation des besoins en personnel pédagogique**

#### Quant à la capacité de diagnostic

Comme précisé dans le projet de rapport de la Cour des comptes, le traitement de l'information au sein de l'Administration générale de l'Enseignement de la Communauté française repose sur une panoplie d'applications informatiques et si, actuellement, ce traitement repose principalement sur le programme de paie, l'amélioration de la capacité de diagnostic pourra, à terme, être rencontrée par l'implémentation de l'application « CEPAGE ». Il convient ici de rappeler que le projet CEPAGE fera l'objet d'un audit à l'initiative de la Cour, sur la conduite des projets informatiques relatifs à la gestion administrative et pécuniaire des personnels de l'enseignement avec une attention particulière portée sur la gouvernance, les méthodologies, l'aspect documentaire et la consultation stratégique de l'IT (analyse d'impact) avant tout changement d'un cadre légal.

Par ailleurs, la simplification et la dématérialisation des échanges de documents relatifs à la gestion administrative et pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement (MDP) sont au cœur du projet GEDI. Cette application informatique sécurisée est à ce jour utilisée par 40% des établissements scolaires. Elle permet de fluidifier les échanges avec les services de l'Administration. Le document Fond 12 fait bien partie des documents désormais classés dans un dossier numérique individuel. Disponible dans Mon Espace, sa dématérialisation respecte pleinement les principes légaux de transparence et de publicité des actes administratifs applicables aux usagers.

#### Quant à la définition réglementaire des besoins

Au constat de la Cour relevant « *qu'à défaut d'une capacité de diagnostic adéquate fondée sur un rapportage suffisant (voir point précédent), la Communauté française n'est pas en mesure de s'assurer de la concordance complète du cadre réglementaire et de l'état des besoins des parties prenantes du système scolaire* », il peut être répondu que, si actuellement, il n'existe pas d'outils ni de processus permettant de vérifier de manière systématique l'utilisation adéquate des ressources allouées, la nouvelle plateforme CEPAGE devra permettre de garantir le respect de la charge organique sur base de la charge budgétaire, par l'empêchement intégré et structurel de l'engagement de MDP dépassant le cadre d'emplois autorisé.

A cet égard, la plateforme devra notamment permettre de s'assurer de la gestion du cadre d'emplois organiques par un processus de calcul des moyens en personnel mis à disposition des établissements (sous la forme de « périodes » ou celle d'équivalents temps plein) et, sur cette base, de définition par les écoles de leur cadre organique d'emplois par le biais de l'allocation des moyens alloués aux différents cours, activités et postes. Cela inclut les règles du droit aux remplacements en cas de maladie ou autre des personnels de l'enseignement.

Plus spécifiquement, l'utilisation des périodes complémentaires octroyées dans le cadre de la crise sanitaire, du dispositif DASPA/FLA ou de l'accompagnement personnalisé (AP) est systématiquement définie dans les décrets y afférents. Elle fait également l'objet de monitorings par les services du Gouvernement.

Dans un contexte de pénurie, il peut arriver que les écoles soient tentées, voire contraintes, d'utiliser ces périodes pour pourvoir à un remplacement. Dans le cadre de l'accompagnement personnalisé par exemple, elles sont alors confrontées au dilemme suivant : d'une part, respecter le prescrit-horaire de l'AP et s'assurer que les élèves en droit de bénéficier d'un co-accompagnement durant deux ou quatre périodes hebdomadaires en bénéficient effectivement et, d'autre part, garantir la présence d'un enseignant dans chaque classe.

Respectivement à la liberté pédagogique des écoles ainsi qu'à l'autonomie et au leadership des directions, un principe de confiance est appliqué pour organiser la grille-horaire des élèves, dans le respect des dispositions décrétales et en tenant compte des réalités de terrain qui leur sont propres.

Par ailleurs, une réflexion sur la taille des classes est bien entamée. Ce texte sera sur la table du Gouvernement pour une adoption en deuxième lecture le 21 décembre prochain.

Le dispositif DASPA/FLA fait, quant à lui, l'objet d'un monitoring annuel par les services du Gouvernement, comme prévu par le décret y afférent. Étant donné les modifications successives des contours du dispositif (années d'études, durée de l'accompagnement, coefficient appliqué), les monitorings effectués jusqu'à présent ont principalement visé à suivre la trajectoire budgétaire d'une part, et à identifier le nombre et le profil des élèves et des écoles concernés d'autre part.

En matière de publicité des emplois et de recrutements spécifiques aux différents pouvoirs organisateurs (PO) et à leur diffusion, les plateformes de diffusion des offres d'emploi de Wallonie-Bruxelles Enseignement et des PO des différents réseaux ont été rassemblées sur le site [www.enseignerplusquunmetier.be](http://www.enseignerplusquunmetier.be), mis en ligne en mai 2024. Certaines de ces plateformes permettent également aux candidats et candidates à un poste dans l'enseignement de déposer leur candidature.

#### Quant au risque de pénurie

Le projet de rapport énonce que « *l'hypothèse d'une pénurie ou d'un risque de pénurie dans l'enseignement fondamental financé par la Communauté française est d'autant plus crédible qu'elle est constatée dans la plupart des systèmes nationaux d'éducation en Europe* » (p. 29) et que « *(d)epuis l'adoption du pacte d'excellence, la Communauté française a énoncé qu'elle privilégierait une optimisation de la capacité de recrutement des pouvoirs organisateurs et une lutte contre la pénurie fondée sur un renforcement de l'attractivité du métier d'enseignant* » (p.30).

Il ajoute que « *(I) a recherche d'un renforcement de l'attractivité a induit l'adoption de mesures à destination des jeunes enseignants ou de travailleurs employés dans d'autres secteurs d'activités mais susceptibles de réaliser une deuxième carrière dans le système scolaire. Par contre les mesures de fin de carrière ont peu évolué depuis l'introduction de la DPPR au siècle dernier* ».

En termes de mesures à destination des enseignants dits « expérimentés » (c'est-à-dire ayant au moins 5 ans d'ancienneté), depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019, le décret « organisation du travail » du 14 mars 2019 a créé les missions collectives de service à l'école et aux élèves et a mis en place l'étape d'« enseignant expérimenté » et les moyens de la carrière en 3 étapes qui y sont liés. En effet, l'Avis n°3 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence prévoit - dans la perspective d'une carrière moins plane - que certaines missions puissent être confiées aux enseignants expérimentés afin qu'ils puissent être libérés de certaines périodes de cours et mettre leur expertise au service de l'école et des élèves.

En ce qui concerne les DPPR, un travail a été mené, depuis la législature précédente, afin d'envisager une série de modalités de réintégration des MDP en DPPR totale ou partielle mais ce travail s'est heurté au caractère irréversible de ce dispositif. Ce caractère irréversible est lié :

1°) à la déclaration de vacance d'emploi du MDP, sur laquelle il n'est pas possible de revenir *a posteriori*. L'emploi abandonné étant immédiatement déclaré vacant, le MDP remplaçant a le plus souvent pu bénéficier d'une stabilisation à titre définitif.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le MDP se verrait permis de revenir sur sa DPPR, étant toujours dans les liens d'un acte de nomination/engagement à titre définitif avec son PO, il devrait obligatoirement reprendre ses fonctions au sein de celui-ci (et dès lors se retrouverait inclus dans la dévolution d'emploi fixé dans chaque statut, avec pour conséquence de mettre fin aux emplois des temporaires et définitifs moins anciens en place dans la même fonction plutôt que de lui permettre d'assurer un intérim en vue de lutter contre la pénurie) ;

2°) à la valorisation de la disponibilité dans le calcul de la pension du membre du personnel, élément qui est par ailleurs de la compétence des services du Gouvernement fédéral en charge des pensions.

Un des éléments d'attention était que l'arrêté royal (AR) du 20 septembre 2012 portant exécution de l'article 88, alinéa 5, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses fait mention du critère de « réduction ou cessation des activités [qui] doit être irréversible » (pour lequel les DPPR sont concernées).



3°) aux modalités spécifiques de calcul du traitement d'attente / subvention-traitement d'attente accordé durant la période de DPPR. Les dispositions de l'arrêté royal n°297 prévoient l'octroi d'une « allocation DPPR » fixée en regard du dernier traitement d'activité. Dans le cas d'une reprise intermittente, ces modalités de calcul devraient être constamment revues en fonction de l'évolution de ce traitement d'activité.

### **Concernant les mesures de gestion des ressources humaines**

#### Quant à l'évaluation des mesures prises par la Communauté française

D'une part, le Gouvernement, dans le cadre de la mise en place de mesures permettant de garantir la soutenabilité des réformes du Pacte pour un Enseignement d'excellence, s'est engagé, pour lesdites réformes, à concerter les dispositifs d'évaluation des réformes avec le Comité de concertation du Pacte.

Cette concertation vise à s'assurer que le Gouvernement dispose de tous les éclairages nécessaires sur les réalités de terrain dans la définition des modalités d'évaluation des réformes qu'il souhaite déployer.

A cet égard, il sera tenu compte du fait que certaines réformes, comme celle de la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé, sont des réformes qui ne peuvent se mettre en œuvre que de manière progressive dans les écoles, *a fortiori* dans un contexte de pénurie. Il convient dès lors – dans la définition des moments, des objets et des modalités d'évaluation des réformes – de combiner la nécessité, pour le pouvoir régulateur, d'obtenir des informations sur la manière dont les dispositifs se mettent en place, avec la prise en compte du caractère nécessairement progressif de leur mise en œuvre.

D'autre part, les mesures de lutte contre la pénurie d'enseignants portées par le décret du 17 juillet 2020 et du 1<sup>er</sup> décembre 2022, décrets proposés sur mon initiative, font l'objet de rapports d'évaluation bisannuels. Le premier des rapports portant sur les mesures du décret du 17 juillet 2020 a été transmis au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles en juillet 2023. Dans le cadre dudit rapport, un ensemble d'indicateurs globaux jugeant les effets des dispositions adoptées ont été étudiées et les données nécessaires à leurs constructions ont été fournies via le Service de Gestion des Emplois (SGE) et le Centre d'Expertise des Statuts et du Contentieux (CES).

### Quant à l'impact de l'allongement de la formation initiale des enseignants

Plus spécifiquement, en ce qui concerne l'impact de l'allongement de la durée de la formation initiale sur le volume des candidatures pendant une période transitoire d'au moins un an, et la possibilité de confier aux étudiants des prestations au sein du système scolaire, le stage de longue durée que devront désormais prêter tous les étudiants lors de la dernière année de leur cursus, doit permettre une meilleure insertion dans le métier, à travers une expérience pratique plus longue et approfondie sur le terrain. Ceci est déterminant pour soutenir les jeunes enseignants, dont on sait la rétention critique au cours des cinq premières années d'exercice.

Néanmoins, le stage de longue durée ne peut en aucun cas constituer un moyen direct de lutte contre la pénurie. Les stagiaires seront encore des étudiants, aux responsabilités distinctes des enseignant.e.s en fonction dans les écoles accueillantes.

### **Concernant les corrections dans la définition des conditions d'accès à l'emploi et de départ**

*Dans ses conclusions, le projet de rapport précise que « la Communauté française a été en mesure d'adapter des politiques publiques qui, dans deux domaines, tendaient à réduire le volume des ressources humaines à disposition des pouvoirs organisateurs. Ces deux domaines sont le régime des titres et fonctions ainsi que celui de la DPPR. Dans l'un, l'assouplissement des conditions d'accès à un emploi pour les candidats porteurs de titres « suffisants » au sens du décret du 11 avril 2014 a cherché un équilibre entre l'exigence de continuité du service public d'enseignement et celle de confier la responsabilité des classes à des personnes disposant des compétences attestées par un titre. »*

C'est dans une visée analogue que le Gouvernement a adopté en première lecture, dans le cadre d'un avant-projet de décret portant diverses mesures relatives à l'enseignement et à la lutte contre la pénurie d'enseignants, une mesure permettant la mise en place d'experts dans l'enseignement obligatoire. Cette formule des experts doit permettre de connecter le monde du travail à celui de l'enseignement. Ce « statut » d'expert est plus valorisant et attractif que celui conféré par un « titre de pénurie non listé ». Le mécanisme a pour objectif de s'adresser à de nouveaux profils d'enseignants et d'enseignantes, attirés par un système permettant de combiner une fonction dans l'enseignement et une fonction dans un autre secteur. Ce dispositif peut également rencontrer les aspirations personnelles de certains travailleurs issus d'autres secteurs en termes notamment d'engagement social ou de recherche de sens.

Le projet de rapport présenté par la Cour constitue, me semble-t-il, une synthèse pertinente des problématiques rencontrées aujourd'hui en matière de continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française. Je me permets cependant d'insister sur le fait que la pénurie d'enseignant.e.s concerne également de nombreux autres pays ou régions industrialisés.

Je considère que les recommandations qu'il contient sont une source de réflexion des plus utiles, voire aussi un levier pour promouvoir les changements nécessaires.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de ma considération distinguée.



**Caroline DESIR**

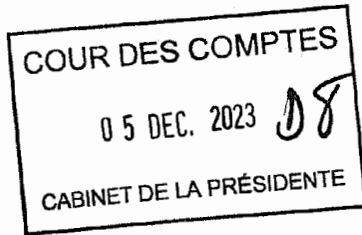
## Annexe 2

# Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur



**Françoise BERTIEAUX**

Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des  
Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, de la  
Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles



0000152

**Madame Florence THYS**  
Présidente de la Cour des comptes  
Rue de la Régence, 2  
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 28 NOV. 2023

Vos réf. : F8-3-725-699-L9  
Nos réf. : FB/FGS/VS/ML/ 4772  
Dossier géré par Marc Lits (marc.lits@gov.cfwb.be)

**Objet : Audit relatif à la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental**

Madame la Présidente,

Votre courrier du 17 octobre dernier me transmettant le projet de rapport que la Cour des comptes a réalisé au terme de son audit portant sur la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental en Communauté française m'est bien parvenu et a retenu ma meilleure attention.

Le rapport définitif qui sera transmis au Parlement concerne pour l'essentiel des matières qui relèvent de l'enseignement obligatoire, mais il évoque aussi à plusieurs reprises la nécessité de coordonner la formation des futurs enseignants et le suivi de leur intégration dans l'enseignement maternel. C'est donc essentiellement sur les enjeux liés à la formation initiale des enseignants, et aux conséquences de la réforme de ces programmes qui a été mise en œuvre lors de cette rentrée de septembre 2023 sur la continuité de ce service public que porteront les remarques et commentaires que je vous prie de trouver dans le document ci-joint.

Je tiens à vous faire savoir que j'ai particulièrement apprécié la rigueur et la qualité de l'audit rédigé par vos services, lequel sera très utile pour améliorer les mesures déjà mises en place et celles à envisager dans les prochaines années afin d'assurer le meilleur usage des deniers publics sans négliger la nécessaire continuité de ce service public essentiel, et sa plus grande efficacité alors que les risques de pénurie se précisent dans plusieurs des fonctions d'enseignement.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

La Ministre,

Françoise BERTIEAUX



**Françoise BERTIEAUX**

Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des  
Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, de la  
Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles

Bruxelles, le **28 NOV. 2023**

**AVIS DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR SUR L'AUDIT RELATIF À LA CONTINUITÉ  
DU SERVICE PUBLIC AU SEIN DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL EN COMMUNAUTÉ  
FRANÇAISE**

**Remarques générales**

L'audit réalisé par la Cour des comptes sur la continuité du service public au sein de l'enseignement fondamental présente une analyse exhaustive et particulièrement utile pour évaluer la manière dont les budgets dédiés par la Communauté française à cette mission sont utilisés de manière appropriée en permettant à la fois d'assurer les objectifs assignés, de la faire en toute transparence et dans le respect des règles décrétales. Mais également de disposer d'outils d'évaluation suffisamment adaptés pour mesurer cette efficacité et identifier les points qui risquent de menacer la continuité de ce service, particulièrement avec le développement de risques de pénurie dans plusieurs fonctions enseignantes.

Cet audit est donc réalisé à un moment important s'il peut objectiver ces risques de pénurie, évoqués à de nombreux endroits par des directions d'école, des pouvoirs organisateurs, des associations de parents et dans les médias. Il convient cependant de relever que l'essentiel des analyses menées, des constats et des nombreuses recommandations, souvent pertinentes, qui sont proposés dans cet audit portent sur l'organisation et la gestion du personnel de l'enseignement obligatoire, matières qui relèvent de la Ministre de l'Éducation à qui il revient de remettre son avis sur ce qui appartient à ses compétences. Le présent avis se limitera donc, dans le respect de nos compétences respectives, à apprécier les parties du rapport qui traitent de la formation initiale des enseignants (FIE), qui est bien sûr en lien direct avec leur activité professionnelle une fois qu'ils ont achevé leur cursus dans l'enseignement supérieur et qu'ils sont engagés dans une école relevant de l'enseignement obligatoire.

Je me permets néanmoins, à titre personnel, de dire tout l'intérêt que j'ai trouvé à la lecture de ce rapport qui me semble très utile pour garantir le pilotage le plus efficace possible de l'enseignement maternel, qui est un lieu essentiel pour assurer les premiers apprentissages où seront posées les bases de tout le cursus ultérieur que suivront ces jeunes élèves. Chacun des points abordés est particulièrement documenté, chiffré, ce qui amène à des constats importants pour assurer un *monitoring* des actions entreprises sur la base des décrets qui les impulsent, mais aussi une évaluation objectivée, suivie de 32 recommandations qu'il sera opportun de prendre en compte pour définir nos politiques et actions futures.

## Commentaires particuliers

### 1. Les risques de pénurie

Si les capacités de diagnostic semblent trop limitées, entre autres par manque d'outils informatiques centralisés (p. 14), il apparaît cependant que les risques de pénurie, souvent évoqués publiquement au départ d'exemples ponctuels, semblent avérés, même si c'est de manière très variable selon les zones géographiques et les matières enseignées. L'impact n'est pas, à ce stade, mesurable de manière précise et affinée, faute de *reporting* performant, mais il ne dispense pas d'adopter au plus tôt une stratégie permettant de prendre des mesures pour remédier à ces poches de pénurie.

Il faut souligner, à cet égard, deux mesures qui ont déjà été prises. La première a été rendue possible par le vote d'un décret favorisant l'accès à des fonctions enseignantes via l'incitation à y accueillir des « enseignants de deuxième carrière » grâce à une série d'incitants, entre autres liés à la reconnaissance d'une partie de leur ancienneté professionnelle dans d'autres secteurs. Nous avons soutenu cette mesure qui permet de contribuer à la diminution de la pénurie dans certaines fonctions.

L'autre mesure est liée à la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants qui a permis d'ouvrir, dès septembre 2023, les programmes de master en quatre ans assurant la formation des institutrices et instituteurs maternels et primaires ainsi que des professeurs de l'enseignement secondaire inférieur. À cette occasion, des campagnes de promotion de ces études ont été mises sur pied en concertation avec les cabinets de la ministre de l'Éducation, de la ministre de l'Enseignement supérieur et de l'ARES. Cela a donné lieu à la création d'un site web dédié, <https://www.enseignerplusquunmetier.be/>, et de pages spécifiques sur les sites <https://rfie.ares-ac.be/> et <https://www.mesetudes.be/>. Les établissements concernés y ont aussi été associés, tandis que des actions de publicité ont été menées dans les différents salons d'information et d'orientation destinés aux futurs étudiants de l'enseignement supérieur.

Ces mesures sont récentes, et il est donc encore trop tôt pour en mesurer les effets, puisque les causes de ces pénuries sont multiples, comme celles qui touchent d'autres secteurs professionnels. Mais il sera important de les maintenir, voire de les renforcer, et de les compléter par d'autres actions, avec un suivi régulier de leurs effets sur le recrutement de nouveaux enseignants. Cela répond, pour partie, à la recommandation n° 12, même si cette dernière porte davantage sur la publicité des postes vacants.

### 2. La désaffection des jeunes enseignants dans les cinq premières années d'exercice

Si le recrutement de nouveaux enseignants est parfois difficile dans certains secteurs, le risque de pénurie est encore renforcé par le fait qu'un nombre significatif d'enseignants quittent le métier dans les cinq premières années. Les chiffres compilés par l'ARES à cet égard (repris en p. 29) sont significatifs et ont entraîné des mesures spécifiques, destinées à la fois à augmenter l'attractivité du métier et un meilleur accompagnement lors des premières années. Ce sont ces éléments qui ont justifié une réforme en profondeur de la formation initiale des enseignants, votée par le Parlement le 7 février 2019. La volonté du législateur était d'assurer une meilleure formation de base, tant dans ses aspects disciplinaires que pédagogiques. L'allongement des études permettait ce renforcement des aptitudes professionnelles qui devra donner de meilleurs outils aux jeunes enseignants quand ils se trouveront pour la première fois devant des classes plus hétérogènes qu'auparavant et avec des élèves aux profils variés.

Le report de la réforme est dû à une modification sensible du décret qui a été actée par le Parlement en date du 2 décembre 2021. Celle-ci avait pour objectif important de renforcer les stages des étudiants, tout particulièrement en imposant un stage long de quatre mois en quatrième année, encadré par un formateur de l'enseignement supérieur et accompagné, sur le terrain, par un maître de stage qui suivra l'étudiant au quotidien durant ces quatre mois. Cela marque la volonté inscrite dans ce décret de favoriser la transition entre la formation initiale et l'enseignement obligatoire, de favoriser les derniers apprentissages en situation professionnelle réelle, d'intégrer le futur enseignant dans le projet collectif de l'école où il effectuera ce stage. Je suis persuadée que cette modification radicale de l'entrée dans le métier permettra de lutter contre ces désaffections. Mais il faudra bien sûr l'évaluer quand les premières cohortes d'enseignants ainsi formés entreront dans le métier en septembre 2027.

Si les aspects barémiques et de condition de travail évoquées p. 34 ne sont pas de mon ressort, nous avons déjà mis en œuvre le tutorat, également évoqué p. 34, ainsi que l'accompagnement à l'entrée (p. 33) pour la partie qui relève de mes compétences en matière de formation initiale et d'accompagnement de l'étudiant dans ses premiers pas au sein d'une école.

### *3. La maîtrise de la langue française*

Une meilleure maîtrise de la langue française est aussi suggérée pour les enseignants du maternel (p. 33). À cet égard, le décret de 2021 a inclus plusieurs articles portant sur la mise en place d'une épreuve liminaire de maîtrise de la langue française à l'entrée de la formation dans les cinq sections de la FIE. Cette épreuve n'est pas obligatoire, mais elle permet à chaque étudiant de mieux apprécier son niveau de maîtrise de la langue d'enseignement et cette année, 3.477 étudiants s'y sont inscrits en 2023-2024. Les étudiants qui la réussissent sont dispensés du cours de 5 crédits de maîtrise de la langue française dispensé en première année (mais ils auront encore d'autres séquences d'enseignement ultérieurement pour affiner leur maîtrise tant à l'oral qu'à l'écrit), tandis que ceux qui y échouent seront tenus de suivre ce cours. Cela atteste bien de notre volonté de renforcer la maîtrise de la langue pour tous les enseignants.

### *4. La mise en place de la réforme de la FIE*

Aux pages 34 et 35 du rapport est évoquée la réforme prévue de la FIE. Cette question est également développée au point 3.4.6 (p. 45 et 46). Comme expliqué ci-dessus, un premier décret a été voté en février 2019, puis modifié en décembre 2021. Son entrée en vigueur était prévue à la rentrée 2022, mais il a semblé aux établissements et aux pouvoirs organisateurs que le délai était fort court pour organiser ces nouvelles formations, d'autant que la crise du COVID avait déjà eu un impact très lourd sur les établissements et les enseignants. Il a donc été décidé de postposer cette mise en œuvre à la rentrée 2023 pour les sections 1, 2 et 3 (enseignement maternel, primaire et secondaire inférieur) et à la rentrée 2025 pour les sections 4 et 5 (enseignement secondaire supérieur). Les conseillers RFIE pour lesquels les établissements avaient reçu un budget spécifique temporaire pour préparer cette mise en œuvre ont dès lors été prolongés jusqu'à la fin de l'année 2023. Désormais, les trois premières sections ont ouvert sans difficulté particulière leur première année de bachelier et finalisent l'organisation des trois années ultérieures qui s'ouvriront progressivement. Cela doit permettre, comme développé au point 3.3.2. du rapport (p. 38) de contribuer à la lutte contre la pénurie des enseignants, à améliorer leur image (ce pour quoi d'autres campagnes d'information et de promotion devront encore être menées) et à renforcer la collaboration entre tous les types d'établissements associés pour ces formations désormais toutes organisées en co-diplômation. Mais il est bien sûr prématuré de savoir si cette réforme permettra d'augmenter le taux de diplômés prêts à entrer dans la carrière d'enseignants, comme le reconnaît le rapport (p. 45).

5. *Harmoniser les exigences de formation dans l'enseignement supérieur et l'organisation de l'enseignement obligatoire*

Les recommandations 19 et 20 du rapport (p. 42 et 43) insistent sur la nécessaire coordination entre les formations organisées dans l'enseignement supérieur et les modalités d'organisation dans l'enseignement obligatoire. Il faut rappeler que cette nécessité a clairement été inscrite dans le décret relatif à la FIE en y proposant la création d'une « Commission de coordination de la formation initiale des enseignants de l'enseignement obligatoire, de promotion sociale et secondaire artistique à horaire réduit », dénommée COCOFIE. Cette commission, et c'est une première en Communauté française, réunit 24 membres dont huit sont issus de l'enseignement supérieur et six de l'enseignement obligatoire, outre six membres désignés par les organisations syndicales représentatives des différents niveaux d'enseignement. C'est un lieu de concertation qui remet des avis au gouvernement, entre autres sur la cohérence entre les cursus et référentiels appliqués dans l'enseignement obligatoire et les programmes de formation de l'enseignement supérieur. Elle est aussi chargée d'une évaluation régulière de la mise en œuvre de cette réforme, afin d'avoir un *monitoring* de celle-ci, avec l'appui de l'ARES, comme rappelé à la p. 45 du rapport.

C'est également cette commission qui a rédigé un avis sur les balises à respecter pour les stages longs en veillant particulièrement à l'accueil et à l'accompagnement des étudiants stagiaires dans les écoles, avec la désignation d'un référent par établissement pour assurer le lien entre les formateurs du supérieur et les professeurs de l'enseignement obligatoire. Nous répondons ainsi à ces deux recommandations, même si l'instauration d'un stage long en quatrième année n'a aucunement pour objectif de pallier des pénuries éventuelles d'enseignants mais a été voulue avec l'objectif pédagogique de davantage préparer l'étudiant à son futur métier en l'immergeant de manière prolongée dans la réalité professionnelle.

### Conclusions

Ce rapport d'audit a le mérite de dresser un constat très clair, documenté, chiffré et argumenté, des questions soulevées par le suivi de la gestion des carrières des enseignants du fondamental, en partant des éléments inscrits dans sa formation initiale, qui relève de mes compétences, jusqu'à sa pratique en classe maternelle. Il identifie les progrès qui pourraient être réalisés en matière de monitoring pour rendre celui-ci plus efficace, pour mieux identifier les risques de pénurie, et, au-delà de ces constats, proposer une série de recommandations qui pourront servir à identifier les prochaines priorités et actions destinées à assurer le meilleur fonctionnement de ce service public essentiel. Pour ma part, je pense avoir répondu à l'essentiel des éléments que le rapport présente en lien avec la formation initiale des enseignants qui relève de mes compétences.

La Ministre,



Françoise BERTIEAUX



Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,  
sur [courdescomptes.be](https://courdescomptes.be).



**DÉPÔT LÉGAL**

D/2024/1128/10

**PRÉPRESSE**

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

**PHOTO DE COUVERTURE**

Shutterstock

**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

[courdescomptes.be](https://courdescomptes.be)