



Plan d'action pour une éducation de qualité : argumentaire

Problème : La pénurie de personnel dans les écoles s'accroît

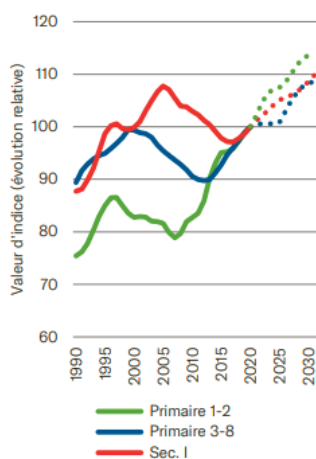
C'est désormais le même rituel à chaque rentrée scolaire : les cantons annoncent le nombre de postes d'enseignant·e·s encore vacants et le sujet fait la Une des médias. Rien que pour le mois d'août 2023, on trouve dans la banque de données des médias suisses **509 articles sur le thème de la pénurie de personnel enseignant.**

La pénurie de personnel dans les écoles ne va pas s'arrêter de si tôt. Bien au contraire : selon les scénarios pour le système de formation de l'Office de la statistique (OFS)¹, **l'augmentation depuis 2011 du nombre d'élèves de l'école obligatoire se poursuit.** Une tendance qui, outre l'immigration, s'explique également par l'augmentation, réjouissante, du nombre de naissances. Ainsi, les chiffres de 2021 n'avaient plus été atteints depuis les années 70. Cela veut dire que, **selon le degré scolaire, le nombre d'élèves devrait augmenter de 8,2 % à 11,4 % entre 2022 et 2031.** En chiffres absolus, cela signifie qu'en 2031, il y aura dans les écoles obligatoires **près de 86 000 élèves** de plus qu'en 2021.

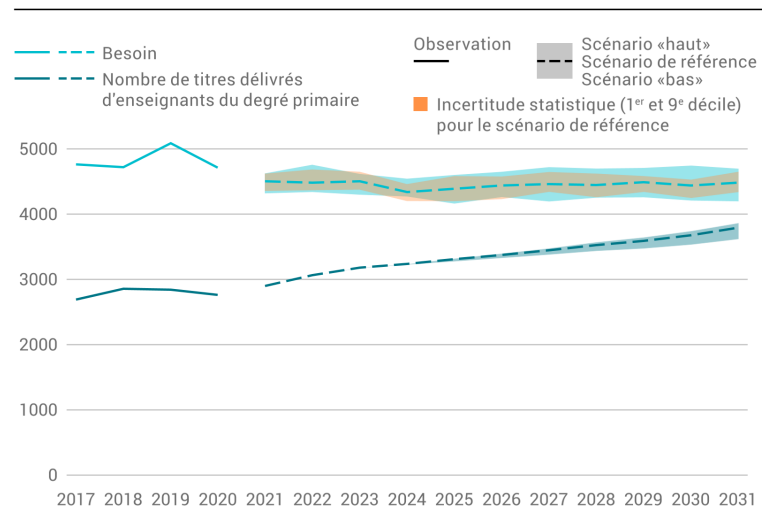
4 Prévisions relatives aux effectifs d'élèves à l'école obligatoire

Scénario de référence ; valeur de l'indice 100 : année 2020

Données : OFS



Évolution du besoin en nouveaux enseignants dans le degré primaire et du nombre de titres d'enseignants délivrés



Source : OFS – Perspectives de la formation

© OFS 2022

¹ OFS, Scénarios 2022–2031 pour les enseignants de l'école obligatoire, 2022 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/scenarios-systeme-formation.html>

Pour faire face à la hausse du nombre d'élèves, ce sont près de 47 000 nouveaux·elles enseignant·e·s qu'il faudra former entre 2022 et 2031. Sur la même période, le nombre de titres d'enseignant·e·s délivrés par les hautes écoles pédagogiques (HEP) pour le degré primaire devrait atteindre environ 34 000 titres. **Il devrait manquer par conséquent près de 13 000 nouveaux·elles enseignant·e·s dans un avenir proche.**

A cela vient s'ajouter le fait que cette pénurie de personnel ne se limite pas uniquement aux enseignant·e·s, même si ceux·celles-ci concentrent la majeure partie de l'attention publique. Elle touche également les logopédistes, les pédagogues curatif·ve·s, et d'autres professionnel·le·s du milieu éducatif.

Bien que l'on constate un léger rajeunissement du corps enseignant, **la proportion d'enseignant·e·s de 50 ans et plus reste toujours élevée (31 % pour le degré primaire et 35 % pour le secondaire I).**² Ces enseignant·e·s partiront à la retraite dans un avenir proche et devront donc être remplacé·e·s.

Pour combler ces graves pénuries, de plus en plus de cantons tendent à embaucher des **personnes ne possédant pas de diplôme d'enseignement**. Actuellement dans le canton de Zurich, près de 600 postes d'enseignant·e·s sur 18 000 au total sont pourvus par des personnes sans diplôme d'enseignement. Soit un taux d'environ 3 %. Dans d'autres cantons, ce taux est encore sensiblement plus élevé. Moins grave, mais néanmoins insatisfaisant sur le long terme, de plus en plus d'enseignant·e·s et de professionnel·le·s du milieu éducatif occupent des fonctions pour lesquelles ils·elles ne disposent pas de la formation adéquate. Dans le canton de Berne, par exemple, un·e enseignant·e sur cinq ne dispose pas d'une formation adaptée à sa fonction.

Conclusion : la pénurie de personnel dans les écoles augmente depuis plusieurs années et persiste. Le nombre d'élèves continue d'augmenter et un tiers des enseignant·e·s partira à la retraite dans les dix prochaines années. Sans mesures correctives, le problème ne disparaîtra pas de lui-même.

Conséquences : La qualité de l'éducation en Suisse est menacée

Les cantons parviennent encore à pallier au manque d'enseignant·e·s, sur le court terme. En embauchant des personnes ne possédant pas de diplôme d'enseignement adéquat, voire titulaires d'aucun diplôme d'enseignant·e, en laissant de côté les cours de soutien (p. ex. dans le domaine de la pédagogie curative ou de la logopédie), en recourant à des enseignant·e·s retraité·e·s, et en augmentant le taux d'occupation ou les effectifs des classes. Alors oui : **grâce à l'improvisation et à l'engagement exceptionnel des directeur·rice·s d'école et des équipes pédagogiques sur place, les cours ont lieu, d'une manière ou d'une autre.** Il n'est pas envisageable qu'un enfant ne puisse pas faire valoir son droit à l'éducation, par manque d'enseignant·e·s.

Le provisoire ne doit toutefois pas durer, car il risque de mettre la qualité de l'éducation en danger, avec des répercussions sur le pays tout entier. L'éducation est un investissement

² L'éducation en Suisse – rapport 2023 : <https://www.skbf-csre.ch/fr/rapport-sur-leducation/rapport-education/>

pour l'avenir de la Suisse et sa population. Nous avons toutes les raisons d'être fier·ère·s de notre système éducatif d'excellente qualité et perméable en comparaison internationale. **Le succès économique de la Suisse mais aussi la stabilité démocratique du pays repose sur une éducation de qualité accessible au plus grand nombre.** Les élèves d'aujourd'hui sont les professionnel·le·s et les citoyen·ne·s de demain. L'éducation offre à chaque individu de notre pays un avenir. C'est la clé du succès du « modèle de réussite » qu'est la Suisse.

Recourir à des enseignant·e·s non diplômé·e·s peut fonctionner de manière provisoire, en tant que solution d'urgence. Mais cela ne doit pas devenir la norme. Enseigner aux enfants et aux jeunes est une tâche exigeante pour laquelle une formation et une expérience professionnelle appropriées sont impératives. **Il ne viendrait à personne l'idée d'embaucher un conducteur de bus sans permis de conduire, un médecin sans diplôme de médecine ou une avocate sans brevet d'avocat. Pourquoi cela devrait-il en être autrement pour les enseignant·e·s ?**

A moyen terme, une dilution des exigences relatives à l'enseignement entraînera la profession dans une spirale descendante. Si aucune formation n'est nécessaire pour enseigner, le personnel enseignant diplômé verra sa charge de travail augmenter et l'incitation à suivre une formation diminuera. Cela affectera la notoriété dont jouit la profession ainsi que l'engagement pour le métier. Tout cela fera diminuer l'attractivité de la profession. Il sera alors encore plus difficile de motiver des personnes aptes à exercer ce métier.

Conclusion : les cantons parviennent encore à pourvoir les postes grâce à l'improvisation, souvent en embauchant des enseignant·e·s non diplômé·e·s. Mais cette solution d'urgence ne doit pas s'établir dans la durée, car elle risque de mettre sérieusement en péril la qualité de l'éducation et de ternir l'image de la profession d'enseignant·e·s.

Causes : Plus de travail et des exigences accrues

La profession d'enseignant·e a évolué. En plus de leur activité principale, les enseignant·e·s ont vu leur charge de travail et les exigences augmenter :

- l'école s'est professionnalisée. Outre tous les avantages, cela a toutefois aussi engendré une augmentation des tâches administratives ;
- la collaboration entre l'école et les parents est beaucoup plus exigeante et nécessite plus d'investissement qu'avant ;
- avec l'utilisation des nouveaux moyens de communication, on attend aujourd'hui des enseignant·e·s un effort de communication et une disponibilité accrues. Quand, par le passé, les enseignant·e·s avaient un contact avec les parents par année scolaire, aujourd'hui ce sont plusieurs rencontres et échanges téléphoniques par an ;
- le nombre d'enfants ayant des besoins de soutien particuliers a augmenté. Parallèlement, les tâches de coordination (conseil aux parents, travail social scolaire, autres professionnel·le·s, etc.) prennent davantage de temps ;

- les écoles évoluent beaucoup plus rapidement qu'avant, par exemple dans le domaine informatique. Il en résulte un nombre plus important de formations continues et de réunions d'équipe.

Bon nombre de ces évolutions vont dans le bon sens et s'inscrivent dans une société en mutation. Il n'empêche : **les tâches hors enseignement demandent toujours plus de temps et d'attention. Il reste de moins en moins de temps pour la mission pédagogique** à proprement parler qui continue d'animer les enseignant·e·s : enseigner aux enfants.

Les exigences de la société vis-à-vis de l'école et des enseignant·e·s ont considérablement augmenté. De nombreux défis sociétaux (addictions, violence, mobbing, orientation professionnelle, solutions au sortir de la scolarité, etc.) sont aujourd'hui délégués dans leur ensemble à l'école. Les tâches éducatives proprement dites sont, elles aussi, progressivement confiées à l'école. Plus le nombre de tâches supplémentaires augmente, plus la surcharge de travail guette.

Par rapport à d'autres professions, le taux de maintien des enseignant·e·s est traditionnellement très élevé. Pourtant : **si l'on considère uniquement l'école obligatoire, un·e enseignant·e sur six n'y exerce plus au bout de cinq ans.**³ **Chez les enseignant·e·s de moins de 35 ans, c'est même une personne sur cinq.** Dans une situation déjà tendue sur le plan du personnel, ces fluctuations sont trop élevées. Les chiffres absolus parlent d'eux-mêmes : **en plus des départs à la retraite, près de 7000 enseignant·e·s quittent la profession chaque année.**⁴

La tendance au travail à temps partiel touche l'ensemble de la société. Dans l'enseignement, le travail à temps partiel est répandu depuis longtemps, ce qui est une très bonne chose car il permet de concilier vie familiale et vie professionnelle. **Néanmoins, de plus en plus d'enseignant·e·s réduisent leur taux d'occupation à cause des exigences accrues envers l'école.** Les résultats d'une enquête menée auprès d'enseignant·e·s dans le canton de Berne en 2023⁵ ont montré que les deux principales raisons pour lesquelles ils·elles choisissaient le travail à temps partiel étaient par souci pour leur santé et les responsabilités familiales.

Conclusion : le métier d'enseignant·e·s est devenu plus exigeant. Les attentes des parents et de la société envers l'école augmentent et les tâches administratives, ainsi que d'autres tâches ne se rapportant pas directement à l'enseignement, prennent plus de place. En conséquence, il reste moins de temps pour l'enseignement et donc pour l'éducation des élèves. Pour atteindre néanmoins l'objectif d'un enseignement de qualité, on réduit souvent le taux d'occupation. Tous ces éléments mis bout à bout font que les besoins en enseignant·e·s et autres professionnel·le·s du milieu éducatif continuent d'augmenter.

³ L'éducation en Suisse – rapport 2023 : <https://www.skbf-csre.ch/fr/rapport-sur-leducation/rapport-education/>

⁴ OFS, Scénarios 2022–2031 pour les enseignants de l'école obligatoire, 2022 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/scenarios-systeme-formation.gnpsdetail.2021-0253.html>

⁵<https://www.formationberne.ch/aktuell/kurzumfrage-teilpensen-2>

Plan d'action pour une éducation de qualité : la qualité de l'éducation incombe aux cantons

En tant que société, il est de notre devoir d'investir dans l'éducation. Elle constitue la base de la réussite économique et de la prospérité de notre pays, et un élément indispensable au fonctionnement d'une démocratie directe et à la cohésion sociale.

Le **droit à l'éducation** est un droit humain auquel chaque individu peut prétendre, notamment les enfants. Le droit à l'éducation pour chaque enfant fait partie intégrante de la Convention internationale des droits de l'enfant. Mais **la promotion et la qualité de l'éducation** sont également une obligation constitutionnelle : conformément à l'art. 61a de la Constitution fédérale, « la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation ».

Le domaine de l'éducation est **organisé de manière fédéraliste**. Hormis les EPF, la responsabilité concernant les écoles incombe en grande partie aux cantons. Par conséquent, les mesures visant à garantir la qualité de l'éducation doivent être mises en œuvre au niveau cantonal.

Le plan d'action pour une éducation de qualité est une initiative coordonnée de la LCH et d'associations cantonales d'enseignant·e·s, visant à garantir la qualité de l'éducation. Selon les contextes cantonaux, la mise en œuvre de cette initiative s'effectuera au moyen d'une pétition, d'interventions politiques, d'une initiative populaire ou d'autres actions.

L'objectif visé est d'ancrer dans les constitutions et les lois cantonales, de manière explicite, la qualité de l'éducation en tant que mission, et d'obliger ainsi les cantons à embaucher de suffisamment de personnel enseignant et spécialisé qualifié. Voici un exemple de l'initiative populaire prévue (les propositions de compléments à apporter au texte de la Constitution cantonale sont indiquées en rouge) :

Constitution du canton xy: art. 11 Ecoles

Texte de la constitution	Explications
¹ Le canton et les communes entretiennent des jardins d'enfants et des écoles. L'enseignement respecte la neutralité confessionnelle et politique.	<i>L'art. 11 al. 1 de la Constitution cantonale impose aux jardins d'enfants et aux écoles, aujourd'hui déjà, certaines exigences en matière de qualité de l'enseignement : l'enseignement doit être neutre du point de vue confessionnel et politique.</i>
^{1bis} Le canton et les communes veillent à garantir sur tout le territoire une éducation de haute qualité adaptée au niveau des élèves, et mettent à disposition les moyens nécessaires à cette fin.	<i>L'art. 11 al. 1^{bis} de la Constitution cantonale fait nouvellement référence à la qualité de l'enseignement. Le canton et les communes doivent fournir les moyens nécessaires pour y parvenir. Il appartient au Grand Conseil de mettre en œuvre au niveau législatif cette</i>

	<i>disposition importante. Pour cela, il ne doit pas uniquement prendre en compte les exigences accrues vis-à-vis de l'enseignement à l'école, mais également la lutte contre la pénurie sérieuse d'enseignant·e·s.</i>
^{1er} Le canton et les communes veillent à ce qu'il y ait suffisamment de personnel enseignant et spécialisé qualifié pour former les élèves, et à employer ces derniers en fonction de leur formation et de leurs compétences.	<i>L'art. 11 al. 1^{er} de la Constitution cantonale intègre les défis suivants : le personnel enseignant et spécialisé qualifié doit être en nombre suffisant pour les élèves ; les membres du personnel enseignant et spécialisé qualifié doivent être employé·e·s en fonction de leur formation et de leurs compétences ; leur activité doit être centrée avant tout sur l'enseignement, c'est-à-dire profiter aux élèves, et ne pas être entravée par des charges administratives excessives.</i>
^{1quater} Le canton et les communes veillent à ce que le travail du personnel enseignant et spécialisé qualifié profite en premier lieu aux élèves.	<i>L'art. 11 al. 1^{quater} de la Constitution cantonale réitère le même principe évoqué précédemment.</i>
² Le canton et les communes peuvent allouer des subsides aux écoles privées qui assument des tâches publiques.	
³ Le canton règle la surveillance sur les écoles privées et sur l'enseignement privé.	

L'objectif des actions est de faire ancrer la qualité de l'éducation en tant que mission, dans les Constitutions et les lois cantonales. Nous renonçons volontairement à donner des mesures détaillées. La responsabilité concernant la mise en œuvre de la mission incombe aux gouvernements et aux parlements cantonaux. Dans le chapitre qui suit, nous présentons des mesures concrètes permettant de garantir une éducation de qualité.

Revendications : Les mesures pour garantir une éducation de qualité

Il n'existe pas de solution unique permettant de pallier au manque de personnel. Il convient plutôt d'apporter **un ensemble d'améliorations et d'ajustements**. Les mesures qui suivent sont destinées à rendre le métier d'enseignant·e de nouveau attractif et à garantir la qualité de l'éducation.

- **Décharger les enseignant·e·s des tâches administratives** : les enseignant·e·s doivent pouvoir de nouveau se concentrer sur l'enseignement. Pour cela, il faut davantage de moyens afin de décharger ces dernier·ère·s des tâches administratives.

- **Moins de leçons pour les maître·sse·s de classe** : les maître·sse·s de classe n'ont pas assez de temps pour les élèves car ils·elles sont particulièrement sollicité·e·s entre les entretiens avec les parents, la coordination des interventions des assistant·e·s scolaires, la rédaction des dossiers d'évaluation et des bulletins, l'organisation de semaines de projet, etc. C'est pourquoi il faut décharger les maître·sse·s de classe et les soutenir pour qu'ils·elles puissent continuer à exercer leurs tâches principales avec une qualité élevée.
- **Plus de soutien pour l'encouragement des élèves** : le recours à l'enseignement en équipe, à des assistant·e·s de classe ou à d'autres professionnel·le·s offre un soutien précieux aux élèves ainsi qu'aux enseignant·e·s pendant les cours. Il faut développer et encourager ce type d'offres.
- **Réduction des effectifs** : diminuer la taille des classes est un moyen efficace de réduire la charge de travail des enseignant·e·s et d'avoir de nouveau plus de temps à consacrer à chaque élève. De cette manière, les enseignant·e·s pourront travailler à un taux d'occupation plus élevé ce qui, au bout du compte, réduira les besoins en personnel enseignant en dépit d'une diminution des effectifs.
- **Obligation de formation pour les personnes ne possédant pas de diplôme d'enseignement** : dans les situations d'urgence, il est acceptable d'embaucher des personnes sans formation pédagogique afin de répondre à court terme aux pénuries. Sur le moyen et long terme, en revanche, une formation est indispensable. Sans formation, c'est la qualité de l'enseignement qui en pâtit car les connaissances professionnelles élémentaires font alors défaut dès le début. Les personnes ne possédant pas de diplôme d'enseignement adéquat, voire titulaires d'aucun diplôme d'enseignant·e doivent bénéficier du temps et du financement nécessaires pour se former au métier d'enseignant·e, et dans le même temps être tenu·e·s de suivre la formation pédagogique correspondante, pour avoir le droit de continuer à enseigner.
- **Offres plus nombreuses et plus adaptées pour les personnes qualifiées souhaitant se reconvertir dans l'enseignement.** Sur environ 500 personnes qui, sur l'année scolaire 2022/23, enseignaient sans diplôme dans le canton de Zurich, moins de 20 (soit près de 4 %) avaient entamé une formation à la Haute école pédagogique. Par conséquent, il faut des offres spécifiques pour les personnes qui sont dans la vie active et qui ont une famille, notamment une solution concernant la perte de gain ainsi que la possibilité de suivre la formation à temps partiel.
- **Plus de places de formation pour les enseignant·e·s** : le nombre d'admissions dans les Hautes écoles pédagogiques doit augmenter, sans quoi il risque de manquer plus de 10 000 enseignant·e·s d'ici 2031.
- **Un meilleur soutien à l'entrée de la profession** : chez les enseignant·e·s de moins de 35 ans, le taux d'abandon de la profession est plus élevé que chez leurs collègues plus âgé·e·s. Au niveau secondaire II, 60 % seulement des personnes nouvellement formées enseignent encore à ce niveau, une année après l'obtention de leur diplôme d'enseignement. C'est pourquoi il est nécessaire d'accompagner et de soutenir de manière ciblée les nouveaux·elles enseignant·e·s.
- **Une harmonisation des salaires et une meilleure rémunération aux échelons inférieurs** : les différences salariales entre les cantons sont telles que ces derniers se dépossèdent mutuellement de leurs enseignant·e·s. Les cantons où les salaires sont

trop bas doivent suivre le pas, notamment aux échelons inférieurs où la rémunération n'est plus en adéquation avec les exigences accrues.