



L'adéquation entre demande et offre d'enseignants en Suisse

Abdeljalil AKKARI¹ (Université de Genève, Suisse) et
Marie-Anne BROYON¹ (HEP-VS, Suisse)

Pénurie ou pléthore d'enseignants ? En Suisse, le débat sur les effectifs d'enseignants est récurrent. Pourtant le choix d'une gestion provisionnelle du personnel enseignant ou d'une politique coordonnée à un niveau supra-cantonal est écarté par la plupart des cantons.

Ces dernières années, la formation des enseignants a subi de grandes transformations pour mieux s'adapter à une société en profonde mutation économique et sociale. Aussi, pour essayer de répondre à cette question, il nous semblait important de mieux comprendre les politiques actuelles vis-à-vis des enseignants ainsi que le fonctionnement du marché du travail des enseignants. Dans la première partie de cet article, nous analysons le fonctionnement du marché du travail des enseignants du primaire et du secondaire en Suisse à partir des éléments contextuels, des éléments structurels et des perspectives professionnelles dans ce domaine. Les difficultés et les avantages d'une planification des ressources humaines dans ce secteur seront quand à eux traités dans la dernière partie de cet article.

Introduction

L'évolution du marché du travail des enseignants induite par les changements démographiques, les migrations et les politiques éducatives cantonales et fédérales suscite un débat récurrent sur la pénurie ou la pléthore d'enseignants en Suisse. Paradoxalement, dans la plupart des cantons suisses, la mise en place d'une gestion prévisionnelle et systématique du personnel enseignant n'est pas encore d'actualité. On observe même certaines résistances à modifier les processus en vigueur dans la gestion du personnel enseignant, notamment en Suisse alémanique (Müller Kucera, Bortolotti & Bottani, 2003). Dans cet article, nous tenterons d'analyser l'adéquation entre l'offre et la demande de personnel enseignant en Suisse. En premier lieu, nous décrirons les facteurs qui affectent l'emploi dans l'enseignement dans un pays où la gestion de l'éducation est très décentralisée. Puis, nous analyserons la structure du marché du travail enseignant ainsi que les perspectives professionnelles dans ce domaine.

1. Contacts : Abdeljalil.Akkari@unige.ch; Marie-Anne.Broyon@hepvs.ch



Nous concluons notre article par l'exposé des limites et des avantages d'une planification des ressources humaines dans le secteur de l'enseignement.

Facteurs influençant l'emploi dans l'enseignement

L'analyse du contexte actuel montre qu'il existe différents types de facteurs affectant l'emploi enseignant en Suisse mais à divers degrés. Ainsi, une étude de la Conférence des directeurs de l'instruction publique CDIP (2003) relève que si des facteurs conjoncturels peuvent avoir un impact sur le nombre de postulants, ce sont essentiellement les facteurs structurels, en particulier la démographie et l'organisation scolaire, qui transforment le contexte de recrutement des enseignants. Nous allons maintenant aborder l'ensemble des facteurs qui influencent l'emploi dans l'enseignement en analysant les enjeux en termes de recrutement, d'emploi et de pilotage des systèmes d'éducation.

La démographie

Ce facteur essentiel concerne aussi bien la population enseignante que celle des élèves. En ce qui concerne les enseignants, l'âge moyen des enseignants semble être un élément déterminant dans l'évolution du marché de l'emploi. En effet, la pyramide des âges actuelle dévoile un nombre assez significatif d'enseignants âgés de 50 ans, variable selon les cantons mais s'élevant systématiquement avec les niveaux d'enseignement. D'ici 10 à 15 ans, il est prévu qu'un grand nombre d'enseignants du primaire au secondaire II parte à la retraite : 26'000 personnes selon certaines estimations (CDIP, 2003). L'Office fédéral de la statistique (2007) prévoit notamment un vieillissement accentué du corps enseignant de l'école primaire. La proportion des enseignants de plus de 50 ans a passé de 20% en 1998 à 30% en 2004 et atteindra probablement 33% en 2015. En outre, le nombre annuel de départs d'enseignants de plus de 55 ans devrait augmenter d'environ 40% d'ici 2015. Une diminution du taux d'occupation liée à la féminisation de la profession ainsi que le taux élevé de jeunes enseignants quittant la profession (20 à 40 % des départs se fait après deux ans seulement d'ancienneté), nuancent toutefois l'impact du vieillissement des enseignants sur l'emploi dans le secteur (Müller Kucera & al., 2003).

D'un autre côté, la démographie des élèves pourrait avoir un effet réducteur sur le recrutement futur des enseignants étant donné la baisse attendue de la population scolaire due à une faible natalité. En effet, l'Office fédéral de la statistique (OFS, 2007) prédit une diminution continue des effectifs d'élèves du degré primaire jusqu'en 2010. Leur nombre devrait passer de 492'500 en 2004 à 455'000 en 2010 (-7,5%), puis la baisse devrait fléchir jusqu'en 2015 pour atteindre environ 450'000. Au degré secondaire I, la population scolaire devrait diminuer de 263'000 en 2005 à 230'000 en 2015 (-13%). Cette baisse devrait, en principe, toucher l'ensemble des



cantons, à l'exception des cantons escomptant une expansion de l'immigration et de l'économie (Genève, Vaud, Zürich et Zoug)². Le nombre d'élèves sortant de l'école obligatoire devrait ainsi passer de 81'500 en 2005 à un maximum de 84'000 en 2007, puis tomber à 75'000 en 2015 (-11%). La diminution du nombre d'élèves ne devrait toutefois pas affecter de manière similaire tous les cantons, ni les différentes régions à l'intérieur d'un même canton. Les régions rurales et périphériques, par exemple, devraient être plus touchées par la baisse des effectifs que les grandes villes. Par ailleurs, un autre facteur devrait limiter la décroissance globale de la population scolaire en Suisse, à savoir les réformes scolaires en cours prévoyant une scolarisation plus précoce dès l'âge de 4 ans révolus. L'effectif actuel d'environ 144'000 écoliers du préscolaire pourrait ainsi augmenter légèrement malgré la diminution prévue du nombre d'enfants âgés de 5 à 6 ans (-6% d'ici 2015).

Au total, l'emploi dans l'enseignement en Suisse serait lié à deux facteurs majeurs : d'une part, l'évolution du nombre d'élèves fréquentant le système scolaire et d'autre part la répartition, par âge, du personnel enseignant qui permet de voir si d'importantes cohortes sont âgées de 50 ans et plus. Ces données devraient toutefois être relativisées par le fait que deux tiers des départs de la profession concernent des enseignants âgés de moins de 55 ans et par la progression croissante du travail à temps partiel liée en particulier à la féminisation de la profession enseignante (OFS, 2006). Etant donné que les évolutions démographiques exercent une influence incontestable sur l'offre et la demande d'enseignants, l'observation des scénarios démographiques peut donner un aperçu des perspectives d'emploi dans le futur. Signalons enfin qu'une politique migratoire ouverte permettrait de maintenir les effectifs scolaires car la proportion de jeunes est habituellement plus grande dans la population migrante que dans la population autochtone.

Les réformes éducatives et la gestion du système scolaire

La dernière décennie a été marquée en Suisse par des changements importants en matière de politique éducative : création des Hautes Ecoles Pédagogiques (HEP) en tant que nouvelles institutions de formation des enseignants, réformes curriculaires régionales et nationales (PECARO, HARMOS), développement de mesures d'intégration des élèves en difficulté ou handicapés, pression accrue aux niveaux intercantonal et fédéral en faveur d'une harmonisation de la scolarisation. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a décidé d'harmoniser le système éducatif suisse en lançant pour la scolarité obligatoire un projet visant à définir des standards nationaux de fin 2e, fin 6e et fin 9e. Ces réformes auront probablement des effets positifs sur l'augmentation des places de travail dans les écoles. Le développement des secteurs de l'éducation spécialisée et du soutien pédagogique, par exemple, peut

2. Voir sous : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/08/dos/blank/12.html>



aussi bien influencer l'emploi dans l'enseignement que la demande de formation dans les HEP. Ce dernier élément s'explique par le fait qu'en Suisse, les enseignants exerçant leur profession dans l'éducation spécialisée disposent habituellement à la fois d'une formation de base dans l'enseignement général et d'une formation complémentaire dans l'enseignement spécialisé. Nous avons pu observer qu'un grand nombre d'étudiants actuellement en formation initiale ou en phase d'insertion sont intéressés par cette spécialisation à plus ou moins court terme.

Notons également qu'au niveau de l'administration scolaire, les candidats aux postes de direction sont recrutés au sein du corps enseignant. Si la politique de l'éducation mise en œuvre vise à augmenter et structurer les postes de direction³ comme cela a été le cas dans de nombreux contextes ces dernières années, il y aura forcément des répercussions sur les perspectives d'emploi et de promotion dans l'enseignement. De même, l'introduction de l'anglais à l'école primaire prévue pour 2012/2013 pourrait faire apparaître une proportion significative de nouveaux postes de maîtres semi-généralistes à l'école primaire au moins dans une phase de transition nécessaire pour former tous les autres enseignants. De plus, la mise en place à une plus large échelle d'écoles à horaire continu, une mesure particulièrement débattue actuellement, pourrait aussi avoir un ascendant sur le marché de l'emploi dans le l'enseignement puisque la surveillance des enfants devrait, du moins partiellement, être assurée par des professionnels de l'enseignement durant toute la journée. Enfin, un nombre important de formateurs et professeurs des HEP sont âgés de plus de 50 ans et il faudra bientôt penser à assurer la relève. Or, cette relève se trouve actuellement en partie recrutée dans l'enseignement. D'ailleurs, les étudiants qui suivent actuellement des formations initiales dans les HEP ont maintenant officiellement la possibilité d'enchaîner par certains masters universitaires (bientôt dans certaines HEP également) pour aboutir ultérieurement à des doctorats.

En revanche, certaines mesures mises en place par les pouvoirs publics peuvent agir dans le sens d'une réduction des perspectives d'emploi. Le recours à du personnel enseignant non employé régulièrement ou à des étudiants en formation à des fins de remplacement ou l'autorisation d'effectuer des heures supplémentaires, par exemple, conduit à la modification du nombre global d'emplois vacants. La pratique la plus courante consiste à demander à un enseignant d'accroître sa charge d'enseignement. Au secondaire, il peut aussi arriver qu'un enseignant soit amené à enseigner temporairement une matière, à un niveau éducatif ou dans un établissement auquel il n'est pas affilié habituellement. Une autre possibilité offerte à la politique de l'éducation pour influencer sur l'emploi enseignant consiste à augmenter l'effectif moyen des élèves dans les classes (Eurydice⁴, 2002). Ainsi, selon Grissmer (2000), une partie importante de

3. Le canton de Genève vient par exemple de lancer un vaste programme de recrutement de directeurs pour les écoles primaires.

4. Réseau d'information sur l'éducation en Europe.



la demande en personnel enseignant dans les années soixante ne venait pas uniquement de la génération des « baby boom » mais aussi des politiques éducatives visant à abaisser le nombre d'élèves par classe dans le but d'améliorer la réussite scolaire.

L'Unesco (1998) relève que la plupart des pays développés mettent en place des actions pour diminuer le poids important de l'ancienneté des enseignants sur les budgets de l'enseignement puisque généralement leurs salaires augmentent au fil des ans. Plusieurs mesures peuvent être instaurées pour réguler ce facteur. Il est possible, par exemple, d'inciter les départs anticipés à la retraite (comme l'ont fait à une certaine époque les cantons du Jura, Neuchâtel et Genève) ce qui a comme conséquence d'abaisser l'âge moyen des enseignants et en principe la masse salariale. Notons, que la mauvaise gestion des caisses de retraites peut aussi obliger certains enseignants à renoncer à un départ anticipé prévu depuis longtemps (comme cela a été observé en Valais). Certains cantons comme Zürich et St-Gall ont introduit le salaire au mérite pour passer d'une classe salariale à une autre, même si le salaire continue à augmenter en fonction de l'ancienneté à l'intérieur d'une même classe (Kucera & Stauffer, 2003). Finalement, dans certains cantons comme Genève ou Bâle-Ville, le salaire à l'entrée dans la profession est plus élevé qu'ailleurs mais la progression à l'ancienneté y est moins rapide⁵.

La mobilité géographique et professionnelle des enseignants

L'accroissement de la mobilité géographique et professionnelle est un autre facteur qui détermine les besoins en personnel enseignant en Suisse. En effet, nous constatons que les barrières cantonales et nationales à l'entrée dans l'emploi enseignant diminuent peu à peu en Suisse, même si elles ne sont pas prêtes de disparaître en raison notamment des différences linguistiques. Parallèlement, la mobilité des enseignants, traditionnellement très restreinte dans le pays, tend à augmenter depuis quelques années. Ainsi, l'enquête sur les diplômés 2006 des HEP, a montré que près de 6,4% ont dû changer de canton pour pouvoir entrer dans la profession (Gremion, Akkari, Bourque & Heer, 2007).

La perte de l'attractivité de la profession enseignante

Un autre aspect important de la question de l'emploi dans l'enseignement concerne la perte de l'attractivité relative de la profession enseignante par rapport aux autres secteurs économiques. Cette perte d'attractivité s'applique non seulement au salaire mais aussi aux conditions de travail. Ainsi, dans de nombreux pays développés, les diplômés dans les domaines des sciences ou des mathématiques s'orientent vers le secteur privé, plus lucratif, plutôt que vers l'enseignement secondaire. La loi de l'offre et de la demande sur le marché du travail influence l'attractivité de la profession. S'il y a de nombreux postes vacants, les autorités

5. Source Idheap www.badac.ch/FR/news/communiques/CP3fr.pdf



scolaires augmentent les salaires. Par contre, en cas de pléthore, une pression à la baisse peut s'exercer. Le cas des Etats-Unis analysé par Grissmer (2000) est très instructif à ce propos. En effet, si les salaires des enseignants ont augmenté de manière significative dans les années soixante et à la fin des années quatre-vingts alors qu'il y avait de nombreux postes à repourvoir, ils sont restés figés ou ont chuté pendant les périodes où la demande d'enseignants était moins forte

Dans de nombreux pays, les décideurs politiques s'inquiètent des risques de pénurie ou doivent déjà y faire face. Ils s'interrogent donc sur les moyens susceptibles d'attirer des jeunes gens compétents vers la profession enseignante. Pour expliquer cette désaffection de la carrière enseignante, les conditions salariales sont souvent mises au banc des accusés. Les salaires sont considérés comme étant trop bas ou peu comparables à ceux d'autres professions. Concernant les salaires des enseignants du primaire et du secondaire I en Suisse, l'analyse mandatée par la CDIP (2003) a montré qu'il existe de grandes variations de salaire entre cantons, les salaires du secondaire I étant systématiquement un peu plus élevés que ceux du primaire. En comparaison avec les autres professions du secteur tertiaire, les salaires nominaux⁶ des enseignants stagnent depuis plusieurs années, malgré la croissance économique. De 2002 à 2006, les salaires n'ont progressé annuellement que de 0,2% ans pour l'enseignement alors que, mis à part les secteurs commerciaux, les autres professions du secteur tertiaire ont enregistré des hausses bien supérieures⁷. Kucera, Bortolotti et Bottani (2003) recommandent aux cantons d'appliquer une politique salariale plus attractive qui associe la problématique salariale aux autres paramètres de définition du poste (temps, prestations et activités, qualification, évaluation, etc.) et qui valorise financièrement l'acquisition de nouvelles compétences ou de responsabilités. Concernant le salaire lié à l'ancienneté, ces auteurs préconisent d'instaurer une progressivité salariale plus forte en début qu'en fin de carrière.

Les conditions de travail défavorables (manque de flexibilité, autonomie insuffisante, charge de travail, peu de soutien pédagogique, locaux en mauvais état, élèves ayant des difficultés, etc.) sont aussi souvent mises en exergue. Le manque de soutien à la transition et à l'adaptation des jeunes dans la profession est fréquemment présenté comme un élément du problème. Ce manque d'accompagnement conduirait alors, dans certains pays, à l'abandon du métier au cours des premières années de carrière (Eurydice, 2002). Différentes recherches montrent aussi que les taux d'abandon des enseignants ayant des élèves en difficulté sont généralement plus élevés. Nous estimons par ailleurs que les pressions exercées

6. Salaires nominaux : salaires bruts touchés par les employés auxquels l'inflation est retranchée pour obtenir les salaires réels.

7. Sources OFS, 2007 communiqué de presse no 3 : Vie active et rémunération du travail sous : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/22/press.Document.90580.pdf>



sur les employés du secteur public pour rendre compte de leurs résultats et l'affaiblissement du statut du fonctionnaire peuvent aussi expliquer une partie de la perte d'attractivité de la profession.

L'offre en personnel enseignant qualifié

La principale source de personnel enseignant pour l'entrée dans le système scolaire est constituée par les nouveaux diplômés. Un surplus d'enseignants récemment diplômés peut s'expliquer de différentes manières suivant les modes de recrutement et de sélection pratiqués dans chaque pays. Selon Eurydice (2002), le cas de l'Allemagne représente un exemple intéressant. Dans ce pays, le nombre de diplômés sortis chaque année a connu des variations durant la dernière décennie. Après une période de stagnation au début des années 1990, on assiste à une remontée impressionnante du nombre de diplômés dans les trois dernières années. L'absence de limitation du nombre de places disponibles dans les instituts de formation favorise les fluctuations du nombre d'enseignants.

En Suisse, il n'existe pas de limitations générales du nombre d'étudiants admis en formation à l'enseignement. Cependant, le nombre limité de classes de stages et les capacités d'accueil des HEP (locaux, formateurs, financement) obligent certaines institutions à organiser des concours d'entrée. Toutefois, cette mesure est d'une efficacité relative étant donné le développement des possibilités de mobilité entre HEP. Certains étudiants contournent ainsi les limitations en s'inscrivant pour leurs premiers semestres d'études dans une HEP n'organisant pas de concours d'entrée, pour ensuite transférer leur dossier dans une autre HEP.

En raison des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Europe et de la croissance des migrations internationales, les enseignants formés à l'étranger constituent une offre additionnelle d'enseignants en Suisse. Selon Müller Kucera et Stauffer (2003), le taux des enseignants recrutés disposant d'un diplôme étranger reste toutefois relativement faible (entre 2% et 10%) au niveau primaire. Cependant, plusieurs cantons engagent jusqu'à 15% d'enseignants étrangers au niveau secondaire. Il est probable que ce dernier chiffre met en évidence une plus grande pénurie d'enseignants au niveau secondaire. Le pourcentage d'enseignants provenant d'autres pays est le plus élevé dans les cantons frontaliers.

L'accès au marché du travail enseignant en Suisse

En Suisse, contrairement à la France, l'entrée des enseignants dans le marché du travail est laissée aux mécanismes du marché, par tradition extrêmement décentralisé. Ainsi, dans la plupart des communes, ce sont les commissions scolaires élues par la population qui sont chargées d'engager les enseignants, le rôle du canton se limitant au contrôle administratif des enseignants par l'intermédiaire des inspecteurs, des conseillers pédagogiques, des directeurs d'établissements et des commissions scolaires. Notons que le niveau salarial est fixé uniformément pour tout le



canton alors que la commune (ou le canton) est chargée de la gestion des salaires. Pour enseigner dans une école publique, l'enseignant doit, en principe, être titulaire d'un diplôme d'enseignement reconnu par le canton en question. Le diplôme d'enseignement doit être valable pour le niveau scolaire et pour les disciplines enseignées (Müller Kucera & Stauffer, 2003).

Dans notre pays, tous les postes d'enseignement à repourvoir sont mis au concours par les autorités cantonales ou communales (publications scolaires, journaux, feuilles d'avis officiel, Internet....). Les enseignantes et enseignants sont libres de se présenter dans d'autres communes ou cantons. Cette tendance est en augmentation depuis que les diplômes sont certifiés par la CDIP. La procédure d'engagement est gérée par les autorités scolaires des communes. La sélection dépend de différents critères, comme les performances et la personnalité du candidat, le degré et les disciplines enseignés et aussi parfois par rapport à d'autres critères comme l'origine, le lieu de résidence ou l'appartenance politique. Le fait que les enseignants soient encore élus par les autorités communales et non par l'autorité cantonale ou la direction d'un établissement pose problème. En effet, si ce fonctionnement incarne la proximité de l'école aux citoyens, il recèle aussi des risques d'arbitraire et de manque d'équité dans les procédures d'engagement. D'ailleurs, les syndicats d'enseignants expriment en général des réserves quant au système actuel de recrutement.

Procédure de sélection

La procédure de sélection au sens strict pour les postes de l'enseignement primaire (examen des dossiers de candidature, analyse de « portfolio », présélection des candidats, entretiens d'admission, éventuellement leçon probatoire) est de la compétence des autorités scolaires communales ou des directeurs d'établissement. Dans certaines commissions scolaires, un représentant des enseignants participe aussi aux décisions. Les procédures utilisées pour la sélection sont en général peu standardisées. Pour le secondaire, il semble qu'en Suisse romande, le rôle de la direction de l'école soit mieux reconnu qu'en Suisse alémanique, où le changement d'orientation vers des écoles avec directeur vient seulement d'avoir lieu. Par contre, le modèle impliquant le directeur dans le recrutement n'est pas très courant dans le primaire. Mais pour ce niveau, les choses sont aussi en train d'évoluer très rapidement. Ainsi, le département d'instruction publique genevois est en train d'engager 80 directeurs d'école primaire pour la rentrée 2008 ce qui pourrait, à l'avenir, avoir une incidence non négligeable sur le mode de recrutement des enseignants. Pour l'instant, le recrutement des enseignants de l'enseignement primaire à Genève est encore de la compétence des inspecteurs et de la Direction générale de l'enseignement primaire. Habituellement, la sélection s'effectue sur la base d'un entretien structuré, mené par un inspecteur et un maître, qui fournissent un préavis à la Direction générale (Müller Kucera & Stauffer, 2003).



Il semble qu'il n'existe pas actuellement en Suisse de déséquilibre important entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi du personnel enseignant. Des difficultés de recrutement d'enseignants qualifiés apparaissent néanmoins dans certains domaines et certaines régions, en particulier pour enseigner l'allemand au niveau secondaire. Cela a poussé la plupart des cantons à accepter des candidats venant d'autres cantons ou, moins fréquemment, de l'étranger (Müller Kucera & Stauffer, 2003). La CDIP a mis en place une procédure d'attribution d'équivalence aux diplômes étrangers. Elle a également chargé certaines HEP de fournir les compléments de formation nécessaires à l'obtention de l'équivalence suisse.

Par ailleurs, la moitié environ des cantons suisses a pris des mesures pour organiser des cours destinés aux enseignantes et enseignants désireux de reprendre leur activité professionnelle après une interruption. Certains proposent des formations aux personnes souhaitant changer de niveau d'enseignement. D'autres mettent en place des cours de formation destinés aux personnes venant de professions non pédagogiques ou augmentent le nombre de places de formation (Stauffer, 2001, p. 12).

Faiblesse des bases de données sur les enseignants

Müller Kucera, Bortolotti et Bottani (2002) ont analysé à l'échelle nationale la question de l'accès au marché du travail des enseignants. De façon générale, certaines questions liées au nombre et aux caractéristiques des postulants se sont avérées difficiles à traiter car les bases d'informations cantonales n'existent pratiquement pas. De même, les informations sur les personnes nouvellement recrutées ne sont pas enregistrées d'une manière systématique et fiable. Moins de la moitié des cantons ont pu fournir les informations suivantes escomptées par les chercheurs :

- La provenance des diplômes et des certificats (autre canton, autre pays).
- Le taux de personnes ayant déjà exercé une autre profession (non pédagogique).
- Le taux d'anciens enseignants postulant pour reprendre l'enseignement après une autre activité.
- Le taux de personnes ayant déjà fonctionné comme remplaçants.

Ce manque d'informations correspond aux observations faites au niveau international : les bases de données sur les enseignants sont moins complètes dans les systèmes scolaires décentralisés.

Statut et garantie de l'emploi

Dans la majorité des cantons suisses, les enseignants sont nommés pour une période de 4 à 6 ans. Ils ne disposent pas, en règle générale, du statut de fonctionnaire à vie. La réglementation de la durée du mandat régit



aussi les augmentations salariales automatiques, les primes d'ancienneté, les allocations familiales et le versement prolongé du salaire en cas de maladie.

La garantie de l'emploi est liée à des conditions variables, soit cantonales, soit communales. Au Tessin, il existe une loi qui permet aux enseignants de choisir temporairement une autre activité professionnelle et de reprendre leur poste au plus tard après trois ans. Si la rémunération de la nouvelle activité est plus faible que le salaire d'enseignant, c'est l'Etat qui compense la différence. Dans d'autres cantons, la sécurité de l'emploi n'est pas garantie sur le plan communal, comme c'est par exemple le cas dans le canton de Neuchâtel. L'employeur est la commune et la nomination donc communale. Si le poste d'un maître n'est pas repourvu, il peut être licencié. Son affectation dans une autre commune n'est pas garantie, puisqu'il s'agit d'un nouvel engagement. Les différences entre les cantons du Tessin et de Neuchâtel sont donc importantes au niveau de la garantie de l'emploi (Müller Kucera & Stauffer, 2003).

En Suisse, on fait habituellement la distinction entre enseignants nommés (au niveau des communes ou des cantons) et enseignants non nommés. En général, une nomination correspond à un contrat indéterminé, tandis que les enseignants non nommés ont un contrat pour une année seulement avec possibilité de renouvellement. L'OFS (1997, p. 24) précise que « Les nominations ne se font pas selon les mêmes critères dans tous les cantons. Souvent, les enseignants débutants sont engagés d'abord à titre provisoire, et ne sont nommés qu'au terme d'un certain délai d'épreuve ». En général, les enseignants nommés ne sont toutefois pas des fonctionnaires à vie, mais ont été engagés par contrat de droit public pour une durée indéterminée. Il existe aussi des exceptions comme celle du canton de Fribourg où la nomination n'existe pas du tout.

Les informations relatives au statut de l'emploi donnent des indications importantes sur la perspective de la gestion des carrières des enseignants. Si les enseignants nommés ont une perspective professionnelle à long terme, les enseignants non nommés ont un contrat de durée limitée, ce qui les place professionnellement dans le court terme. Si une proportion importante d'enseignants ne connaît pas une stabilité d'emploi, ce qui est actuellement une tendance observée en Suisse notamment au niveau secondaire, il est probable que cela aura un impact négatif sur l'image et l'attractivité de la profession. Les enseignants nommés ont même perdu de l'importance au niveau secondaire II : leur taux s'est fortement abaissé (d'environ 10%) entre 1995/96 et 1998/99. Dans le même temps, le taux des personnes non nommées a augmenté de 37% à 40%. De plus, il faudrait distinguer entre la nomination au niveau communal et la nomination au niveau cantonal, car cette dernière a un poids plus important. La nomination cantonale permet une mobilité géographique qui maintient la sécurité de l'emploi (Müller Kucera & Stauffer, 2003).



Planification des ressources humaines dans le secteur de l'enseignement

Selon Eurydice (2002), une minorité de pays européens ont instauré des dispositifs centralisés de sélection des enseignants qui leur permettent de contrôler de près le nombre d'enseignants admis dans la profession. Ils les engagent alors dans un système de nomination ou de titularisation à vie. La plupart des pays d'Europe organisent le recrutement selon un système plus décentralisé, un « système de recrutement ouvert », dans lequel le processus de mise en relation entre les enseignants demandeurs d'emploi et les postes à pourvoir se déroule au cas par cas, à l'échelle des communes et des établissements scolaires. La notion de titularisation à vie est nettement moins répandue dans ce système. Il permet aux autorités éducatives de réagir de manière plus flexible aux fluctuations de la demande de personnel enseignant et donne davantage d'autonomie aux enseignants pour choisir leur carrière. La voie par laquelle les enseignants sont habituellement recrutés dans la profession affecte la manière dont l'offre et la demande sont mises en adéquation. Les systèmes centralisés et décentralisés peuvent contribuer tous deux à préserver un équilibre ou à provoquer un déséquilibre sur le marché des enseignants.

Si la Suisse se situe en général plutôt dans un système de recrutement ouvert, il faut souligner que la décentralisation du système éducatif et politique rend les acteurs politiques locaux très sensibles à toute pléthore ou pénurie d'enseignants. Le dialogue social entre syndicats d'enseignants et pouvoirs publics est ainsi un élément important dans la planification des ressources humaines dans de l'enseignement.

L'analyse des politiques cantonales en matière de recrutement effectuée par Müller Kucera, Bortolotti et Bottani (2003) met en évidence la présence de deux groupes de cantons : le premier rassemble les cantons qui pratiquent des politiques à caractère plutôt réactif et à court terme (la gestion du statu quo), l'autre réunit les cantons ayant des politiques à caractère plutôt proactif et anticipateur (gestion prévisionnelle). La gestion du statu quo a un caractère essentiellement réactif et ne contient pour ainsi dire pas d'éléments stratégiques. La visibilité du système est faible. Les responsables des directions de l'instruction publique et de la formation se limitent à soutenir les communes en remédiant aux goulots d'étranglement dus au manque d'enseignants. L'autonomie des communes en ce qui concerne l'occupation des postes fait que leurs responsables ne s'efforcent pas de mettre sur pied et d'aménager un système d'information précoce sur l'état d'occupation des postes dans les communes. Une coordination au sein du département de l'instruction publique et entre le département et les communes ne se produit que de cas en cas. Des interventions actives sur le marché du travail sont considérées comme difficiles, imprévisibles ou même contre-productives. L'horizon temporel est essentiellement celui d'une année scolaire. Dans les cantons pratiquant la gestion prévisionnelle, il s'agit d'agir, en



estimant que le recrutement est un processus qui doit être piloté et géré. Les départements (p. ex. dans le canton de Genève) ont développé des plans de mesures opérationnelles, avec un horizon défini. La dimension stratégique est reconnue comme une responsabilité explicite de développement et elle est considérée comme une préoccupation dépassant la superficie d'une seule région. Les responsables s'efforcent d'améliorer l'échange d'informations sur l'offre et la demande d'enseignants. On s'efforce de promouvoir une coopération entre institutions partenaires. Le fait d'assurer une cohérence entre la politique scolaire et la politique de formation est une préoccupation constante, de même que l'assurance et le contrôle de qualité aux niveaux cantonal et communal.

La taille des cantons influence leur proximité avec l'un ou l'autre des deux modèles identifiés par Müller Kucera, Bortolotti et Bottani (2003). Le canton de Genève par exemple, essentiellement urbain et doté d'un territoire réduit, peut se permettre de mettre en place une gestion prévisionnelle des enseignants. Par contre, le canton de Berne, constitué de nombreuses régions et communes, sur un vaste territoire ayant une minorité francophone, peine à mettre en place une gestion prévisionnelle fiable du personnel enseignant.

Au-delà de la nécessité d'une gestion du personnel enseignant qui anticipe les problèmes, le lien entre les projections démographiques concernant les effectifs d'élèves et la demande prévue de renouvellement du corps enseignant doit être enrichi d'une analyse des tendances des réformes éducatives. Les changements dans les taux d'encadrement, dans la charge de travail des enseignants ou dans les programmes de cours peuvent avoir une incidence majeure (Eurydice, 2002). La perspective de mise en œuvre du projet HARMOS en Suisse aura des conséquences notables dans la planification des ressources humaines pour l'enseignement. En raison de la nature mouvante des missions d'enseignement, du fait que ces missions changent d'une année sur l'autre, et de la manière dont les données sont actuellement collectées, il est difficile de prédire de manière précise ce que sera la demande de personnel enseignant dans une discipline particulière pour une période donnée notamment pour l'enseignement secondaire.

La planification du personnel enseignant doit être basée sur l'observation des tendances et l'identification des scénarios d'évolution les plus probables de l'offre et de la demande d'enseignants, en lien avec des projections démographiques telles que le taux de natalité et les mouvements migratoires, de même que l'évolution du nombre d'enseignants, soit en formation, soit au sein même de la profession (départs à la retraite, transferts vers des postes non enseignants, etc.). La planification des besoins en personnel enseignant peut-être menée à long, à moyen, et/ou à court terme. Cette politique de planification peut être élaborée aux niveaux national ou régional, en fonction du degré de centralisation/décentralisation de la gestion du système éducatif concerné (Eurydice, 2002). Le problème de l'offre et de la demande d'enseignants soulève la



question de l'existence de politiques de planification qui peuvent aider les décideurs politiques à prendre des mesures utiles pour être prêts à répondre aux demandes futures. L'objectif global d'une politique de planification est de préserver un équilibre entre l'offre et la demande d'enseignants et de développer des stratégies visant à prévenir la pénurie ou le surplus d'enseignants.

Conclusion

L'adéquation entre demande et offre d'enseignants en Suisse est un objectif difficile à atteindre, mais indispensable dans toute politique éducative. Ce texte montre la complexité d'une telle tâche qui peut être abordée par au moins trois entrées : (1) l'emploi, le recrutement et l'insertion professionnelle, (2) la formation initiale et (3) les réformes éducatives. En premier lieu, il nous semble utile d'analyser les mécanismes de recrutement et les types de contrat dans l'enseignement afin d'aller dans le sens d'une plus grande transparence. Un système centralisé permet une certaine harmonisation des pratiques de recrutement. En revanche, un système décentralisé présente l'avantage d'être sensible aux facteurs locaux mais aussi l'inconvénient d'exacerber les sentiments d'injustice des diplômés non recrutés. En ce qui concerne les conditions de l'insertion professionnelle, tous les observateurs s'accordent à souligner leur importance pour maintenir dans la profession le plus grand nombre possible de jeunes enseignants.

En second lieu, l'adéquation entre demande et offre d'enseignants peut être abordée par le biais de la formation initiale. En effet, l'ensemble des institutions de formation s'interroge sur les critères d'admissibilité dans la formation. La limitation du nombre d'admis en formation provoquera à coup sûr des résistances multiples et obligera les institutions à affiner leurs critères de sélection. Par ailleurs, la formation initiale dans les HEP n'est pas seulement destinée aux futurs enseignants primaires mais aussi aux personnes visant d'autres carrières à plus ou moins long terme (poste de direction, enseignement spécialisé etc....). La limitation des places de formation peut également s'avérer problématique dans la mesure où une augmentation rapide des demandes de mi-temps peut aboutir à des pénuries. La durée des études est également un élément à prendre en compte, de même que le choix du modèle de formation pour le secondaire (intégré ou consécutif).

En troisième lieu, les réformes éducatives influenceront d'une manière ou d'une autre l'adéquation entre demande et offre d'enseignants. En effet, l'internationalisation des politiques éducatives et la comparabilité des systèmes éducatifs au niveau international obligeront les pouvoirs publics à mettre en place des réformes dont le rythme et le nombre sont appelés à augmenter. La capacité d'anticipation de tous les acteurs du système éducatif devient alors cruciale pour éviter un trop grand décalage entre demande et offre d'enseignants.



En définitive, il nous semble pertinent que la recherche en éducation s'intéresse à l'emploi dans l'enseignement en Suisse, contexte marqué à la fois par une décentralisation poussée de la gestion de l'éducation mais aussi par une sensibilité locale très forte à toute pénurie ou pléthore d'enseignants.



Références

- Eurydice (2002). *La profession enseignante en Europe : profil, métier et enjeux*. Bruxelles : la commission Européenne.
- Gremion, F., Akkari, A., Bourque, J. & Heer, S. (2007). Premiers résultats de l'enquête 2005 sur l'insertion professionnelle des diplômés des HEP BEJUNE, HEP-FR et HEP-VS. In A. Akkari, L. Solar-Pelletier & S. Heer (Ed.), *L'insertion professionnelle des enseignants*. Actes de la recherche de la HEP BEJUNE, N° 6 2007, 35-71.
- Grissmer, D.W. (2000). Factors in Teacher Supply and Demand. In NES (Ed.), *Teachers: Supply and Demand in an Age of Rising Standards* (pp. 1-45). Amherst : MA National Evaluation System.
- OCDE (2002). *Attirer, former et retenir des enseignants de qualité. Plan de conception et d'exécution de l'activité*. Paris : OCDE.
- OCDE (2001). *L'offre et la demande d'enseignants. Améliorer la qualité de l'enseignement et remédier à la pénurie d'enseignants*. Document interne (DEELSA/ED[2001]9) préparé par le Secrétariat pour le Comité de l'éducation. Paris : OCDE.
- OFS (2006). *Perspectives de formation. Elèves et enseignants de l'école obligatoire : scénarios 2006-2015*. Neuchâtel : OFS.
- OFS (2007). *Scénarios 2007-2016 pour l'école obligatoire*. Neuchâtel : OFS.
- OFS (1997). *Conditions de travail des enseignants*. Neuchâtel : OFS.
- Müller Kucera, K. & Stauffer, M. (2003). *Attirer, former et retenir des enseignants de qualité. Etude thématique nationale de l'OCDE. Rapport de base national suisse*. Berne : Conférence Suisse de Coordination pour la Recherche en Education (CORECHED).
- Müller Kucera, K., Bortolotti, R. & Bottani, N. (2003). *Stratégie de recrutement des enseignants*. Rapport mandaté par la Task Force « Perspectives professionnelles dans l'enseignement » de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Berne : CDIP.
- UNESCO (1998). *Rapport mondial sur l'éducation, 1998. Les enseignants et l'enseignement dans un monde en mutation*. Rapports mondiaux sur l'éducation. Paris : UNESCO.

