

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 156-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.514

Déposée le: 30.08.2018

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: PS-JS-PSA (Näf, Muri) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.09.2018

N° d'ACE: 1102/2018 du 24 octobre 2018
Direction: Direction de l'instruction publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Pénurie de personnel enseignant – des faits S.V.P.

Le Conseil-exécutif est chargé d'adresser au Grand Conseil un rapport sur la situation dans les établissements de la scolarité obligatoire dans le canton de Berne, lequel répondra aux questions suivantes :

1. Quels postes n'ont pas pu être pourvus à la rentrée d'août 2018 (situation géographique des écoles, domaines de spécialités et autres indicateurs statistiques) ?
2. Que peut-on dire des qualifications du personnel enseignant des établissements de la scolarité obligatoire dans le canton de Berne :
 - a) personnes employées n'ayant pas terminé leur formation
 - b) disciplines dans lesquelles les personnes employées n'ont pas la formation nécessaire
 - c) personnes formées dans des hautes écoles qui n'appliquent pas les accords des hautes écoles pédagogiques suisses

3. Quelles informations peuvent être fournies concernant la sélection des candidates et candidats aux postes mis au concours (nombre de candidatures reçues, qualification des candidates et des candidats) ?
4. Données statistiques relatives aux personnes employées dont les absences pour raisons de santé sont fréquentes.
5. Données statistiques relatives aux plaintes reçues à l'encontre des personnes employées.
6. Données statistiques relatives aux départs à la retraite de ces prochaines années.
7. Quelles mesures le Conseil-exécutif propose-t-il pour pallier la pénurie de personnel et garantir la qualité des cours ?

Développement :

Le tableau dressé par les médias avant la rentrée scolaire d'août 2018 soulève de nombreuses questions quant à la situation au sein des écoles bernoises. Avant de prendre des mesures d'amélioration, une analyse globale du problème s'impose. Compte tenu du grand nombre d'enseignantes et d'enseignants qui partiront à la retraite dans les années à venir et de la hausse, en parallèle, du nombre d'élèves, il est important de procéder à une analyse détaillée.

Motivation de l'urgence : la situation des écoles bernoises l'oblige. Ce n'est qu'en agissant rapidement que l'on pourra améliorer la situation des établissements de la scolarité obligatoire dans le canton de Berne et en garantir la qualité.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion charge le Conseil-exécutif de remettre au Grand Conseil un rapport sur la situation dans les établissements de la scolarité obligatoire à la rentrée 2018 en relation avec la difficulté à pourvoir des postes. Ce rapport doit servir de base afin de définir les mesures nécessaires pour améliorer la situation.

Le Conseil-exécutif partage l'avis du motionnaire et estime que la situation actuelle en matière d'occupation des postes d'enseignement doit faire l'objet d'une attention particulière. Les communes sont les autorités d'engagement des enseignants et enseignantes de l'école obligatoire. Par conséquent, lors de la planification des mesures à mettre en œuvre pour pourvoir les postes d'enseignement, il conviendra de tenir compte du fait que les établissements relèvent de la responsabilité des communes dans certains domaines. Une bonne entente entre le canton et les communes s'impose donc.

La pénurie d'enseignants et enseignantes, tout comme un excédent d'enseignants et enseignantes, est une situation connue et récurrente qui a déjà fait l'objet d'études scientifiques¹. Cette situation récurrente exige une évaluation continue des possibilités d'action dont disposent les autorités.

¹ Les fluctuations et les effets des mesures prises ont été analysés de différentes façons (cf. p. ex. Hodel, Gottfried, 2008, «*Kinder, immer nur Kinder, aber Lehrer bringt keiner!*» *Bildungspolitische Massnahmen zur Steuerung des Bedarfs an Primarlehrkräften in den Kantonen Bern und Solothurn zwischen 1848 und 1998*).

Le Conseil-exécutif tient à ce qu'existe un rapport le plus équilibré possible entre l'offre et la demande en ce qui concerne le nombre d'enseignants et enseignantes. Depuis 2009, la Direction de l'instruction publique mandate un groupe d'experts et expertes pour analyser les facteurs d'influence potentiels, élaborer des mesures en vue d'éviter la pénurie d'enseignants et d'enseignantes et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires. Le groupe se compose de spécialistes de la Direction de l'instruction publique, de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern) et de Formation Berne.

La planification d'un nombre suffisant et pertinent d'enseignants et enseignantes n'est pas une science exacte. En matière de politique du personnel, un excédent est tout autant à éviter qu'une pénurie. Les mesures visant à réduire un manque ne doivent pas entraîner un excédent, et inversement.

Différents facteurs influent sur la planification : l'évolution de la société par exemple (conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille entre autres) a des répercussions directes sur le recrutement des enseignants et enseignantes et, plus généralement, sur les besoins en personnel. Le travail à temps partiel, très compatible avec la profession enseignante, est quant à lui largement mis à profit. La disponibilité des enseignants et enseignantes sur le marché du travail dépend en outre fortement de la conjoncture. Lorsque la situation économique est mauvaise, beaucoup d'enseignants et enseignantes restent dans l'enseignement ou augmentent leur degré d'occupation. A l'inverse, lorsque la situation économique est favorable, le recrutement est considérablement plus difficile.

Des aspects concernant les personnes actuellement au service de l'école, tels que la pyramide des âges, la proportion de femmes ou les départs, ont aussi des répercussions directes sur le marché du travail. En ce qui concerne les départs, il convient de prendre notamment en compte ceux des enseignants et enseignantes de 55 ans ou plus, qui profitent de la possibilité d'une retraite anticipée. La politique du personnel menée par l'employeur, comme par exemple les conditions d'engagement qu'il pratique, se répercute quant à elle sur l'attractivité de la profession enseignante. Sur ce sujet, le rapport « Conditions d'engagement des membres du corps enseignant dans les différents cantons », qu'a traité le Grand Conseil lors de la session de mars 2017, constitue déjà une très bonne base.

Par ailleurs, les décisions relatives à la politique de formation, comme par exemple l'introduction du Lehrplan 21, peuvent aussi avoir un effet sur les besoins en personnel. Ainsi, l'ajustement des grilles horaires bernoises à celles pratiquées à l'échelle intercantonale a eu pour conséquence une hausse du nombre de leçons, ce qui exige aussi la disponibilité d'enseignants et enseignantes supplémentaires.

Ces dernières années dans le canton de Berne, les postes ont toujours pu être pourvus. Cependant, l'occupation des postes était difficile principalement dans les régions rurales et à certains degrés scolaires pour lesquels le nombre de candidats et candidates aux postes vacants a baissé. La Direction de l'instruction publique a donc défini et partiellement mis en œuvre différentes mesures ces dernières années, comme une meilleure progression salariale, le relèvement de la classe de traitement pour les enseignants et enseignantes de l'école enfantine et la mise en place d'un mentorat pour les enseignants et enseignantes en début de carrière.

Pour l'année scolaire en cours, il a été encore plus difficile que les années précédentes de pourvoir tous les postes. Certaines écoles, même dans les agglomérations ou dans les villes, ont connu des problèmes pour pourvoir les postes encore vacants peu avant la rentrée pour des classes enfantines et primaires.

Cette évolution s'explique, comme indiqué plus haut, par le nombre supplémentaire de leçons lié à l'introduction du Lehrplan 21 à compter du 1^{er} août 2018 (ajustement du nombre de leçons à la moyenne intercantonale), par le nombre croissant de départs à la retraite et par l'augmentation du nombre d'élèves.

Face à cette situation, la Direction de l'instruction publique a publié à l'intention des directions d'école une notice actualisée comprenant des mesures immédiates à prendre en cas de difficulté à pourvoir des postes. Grâce à cette information rapide des directions d'école, cet été encore, des étudiants et étudiantes de la PHBern (y c. de la Neue Mittelschule Bern [NMS]) ont saisi l'opportunité qui leur est donnée depuis 2011 de pourvoir des postes vacants. Vingt écoles en ont bénéficié.

Grâce à l'engagement des directions d'école et des membres du corps enseignant ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures recommandées, tous les postes étaient pourvus à la rentrée 2018. Au 10 août 2018, quatre postes à temps partiel (un à l'école enfantine correspondant à 12 leçons [allemand langue seconde], un en primaire correspondant à cinq leçons et deux au degré secondaire I correspondant chacun à deux leçons) étaient encore vacants pour l'école obligatoire, chiffre qui est comparable aux années précédentes. Cinq postes à temps partiel étaient également encore à pourvoir dans l'enseignement spécialisé (entre 2 et 16 leçons) et trois remplacements (un pour un trimestre, un pour une demi-année et un jusqu'en avril 2019) étaient encore vacants à cette même date.

En conséquence, le Conseil-exécutif part du principe que la situation en matière d'occupation des postes restera tendue à la rentrée prochaine. Il sera encore de la responsabilité du groupe d'experts et expertes de la Direction de l'instruction publique d'une part d'analyser en continu la situation en coopération avec les inspecteurs et inspectrices scolaires et les directions d'école et d'autre part d'évaluer à court terme les mesures nécessaires et de les mettre en œuvre. Sur la question de la pénurie d'enseignants et enseignantes, il est important de réagir dans de brefs délais, en collaboration avec les parties concernées, tout en garantissant la flexibilité du processus.

Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il est presque impossible de prévoir de façon précise à long terme les besoins en matière d'enseignants et enseignantes. En effet, de nombreux facteurs sont sources d'incertitudes : la situation économique, la décision personnelle des enseignants et enseignantes quant au moment de leur départ à la retraite ou encore le degré d'occupation. Un rapport ne changerait rien à ces aspects, d'autant qu'il serait traité au plus tôt dans deux ans par le Parlement. Au contraire, ce rapport risquerait d'entraîner le report des mesures pourtant nécessaires immédiatement à un moment ultérieur aux délibérations sur le rapport en question.

Parallèlement à ces travaux à court terme et en continu, il convient toutefois aussi de continuer à surveiller les conditions générales (p. ex. les conditions d'engagement) et à évaluer la nécessité d'adapter les bases légales. Comme évoqué précédemment, le rapport « Conditions d'engagement des membres du corps enseignant dans les différents cantons » constitue une très bonne base à ces fins.

Dans le cadre de cet examen, le Conseil-exécutif est favorable à l'adoption de la motion sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil