



Département
de l'instruction publique



GPE

Gestion
Prévisionnelle des
Enseignants

Etude de faisabilité

**Vers un système de Gestion
Prévisionnelle des Enseignants**

RAPPORT FINAL

Alain Schoenenberger et Niels Bohr

2^{ème} édition révisée, novembre 2001
(1^{ère} édition, avril 2001)

Site Internet GPE : <http://agora.unige.ch/sred/ral/gpe> (dès décembre 2001)

Eco'Diagnostic, 32, rue de l'Athénée, 1206 Genève
tél. 022 789 14 22, fax 022 789 14 60, E-mail: office@ecodiagnostic.ch

Table des matières

<u>1</u>	<u>CADRE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE</u>	4
<u>2</u>	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU DIP ET A L'ÉTAT</u>	7
2.1	PRINCIPAUX OUTILS INFORMATIQUES	7
2.2	RENOUVELLEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION	8
2.3	INFORMATIONS QUALITATIVES	9
2.4	RÉFORME DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE PERSONNEL	9
<u>3</u>	<u>CONTEXTE DE LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES ENSEIGNANTS</u>	12
3.1	PROBLÉMATIQUE DANS LES PAYS EUROPÉENS	12
3.1.1	ALLEMAGNE	13
3.1.2	FRANCE	14
3.2	SITUATION EN SUISSE	15
3.2.1	NIVEAU NATIONAL	15
3.2.2	NIVEAU CANTONAL	17
3.2.3	SITUATION À GENÈVE	21
<u>4</u>	<u>ANALYSE DES MOUVEMENTS DU PERSONNEL ENSEIGNANT</u>	28
4.1	FILIÈRES DE FORMATION	28
4.2	BASSINS DE RECRUTEMENT	31
4.3	PREMIERS ENGAGEMENTS	31
4.4	RETOUR À LA PROFESSION	34
4.5	CARRIÈRE PROFESSIONNELLE	34
4.6	DÉPARTS DE LA PROFESSION	36
4.7	DÉPARTS PLEND	37
4.8	AUTRES FACTEURS D'INFLUENCE	39
4.8.1	EFFECTIFS ET ENCADREMENT DES ÉLÈVES	39
4.8.2	RÉFORMES	41
4.8.3	AUTRES FACTEURS	42
<u>5</u>	<u>INTRODUCTION D'UN SYSTÈME DE GPE À GENEVE</u>	44
5.1	PRINCIPES DE GESTION PRÉVISIONNELLE	44
5.2	ASPECTS QUANTITATIFS VERSUS QUALITATIFS	45
5.3	BESOIN DE PROSPECTION ET CONDITIONS DE SUCCÈS	46
5.4	OBJECTIFS ET LIMITES DE LA GPE	48
5.5	CONDITIONS DE RÉALISATION	49
5.5.1	ACTIVITÉS DE MISE EN ŒUVRE	50
5.5.2	MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHE GÉNÉRALE	52

5.5.3	CONDITIONS DE SUCCÈS	53
5.5.4	RESSOURCES NÉCESSAIRES	53
6	PROJET DE MISE EN ŒUVRE DE LA GPE	55
6.1	PROCESSUS DE TRAVAIL DYNAMIQUE	55
6.2	ORGANISATION DU PROJET	56
6.3	ETAPES DE TRAVAIL	58
6.4	COMMUNICATION ET INFORMATION DANS LE PROJET GPE	61
6.5	OUTPUTS GÉNÉRAUX	62
6.5.1	ÉTAT DES LIEUX DES RESSOURCES HUMAINES SUR 5 ANS (OFFRE)	62
6.5.2	ÉTAT DES LIEUX DES EMPLOIS/POSTES SUR 5 ANS (BESOINS)	63
6.5.3	BILAN SOCIAL ET ÉTUDES QUALITATIVES	63
6.5.4	TRAVAUX PROSPECTIFS	64
6.5.5	ANALYSE DES ÉCARTS, CONSOLIDATION ET MESURES	64
6.5.6	FONCTIONNALITÉS INFORMATIQUES SIRH-SIEF EN GPE	65
6.6	ECHÉANCES PRINCIPALES DU PROJET	65
6.6.1	PLANNING	65
ANNEXE 1 : DÉPARTS ET DES ENTRÉES À L'ÉTAT DE GENÈVE ET AU DIP (1988-1995)		68
ANNEXE 2 : PERSONNES CONTACTÉES		70
ANNEXE 3 : GROUPE D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTUDE		73

1 CADRE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

La présente étude de faisabilité a été menée sur la base d'un mandat commandé au mois de novembre 2000 par le Département de l'instruction publique de la République et du canton de Genève. L'objectif de l'étude vise à faire le point sur la gestion prévisionnelle des enseignants du système scolaire public genevois, à proposer un cadre conceptuel global sur la question et à proposer un projet de mise en œuvre d'un système de gestion prévisionnelle du personnel du Département de l'instruction publique (DIP), en se focalisant plus particulièrement sur les enseignants se trouvant face à face aux élèves. Un groupe d'accompagnement du projet avait été constitué à cet effet, regroupant différents responsables du DIP¹, dans le but de définir les lignes directrices des travaux et de les accompagner.

Cette démarche répond à un besoin exprimé par un grand nombre d'acteurs et de responsables publics, préoccupés par les difficultés croissantes résultant des cycles de recrutement - alternant crise d'embauche et pléthore de postulants - fortement ressenties par la fonction publique. Par ailleurs, l'élaboration « d'un modèle de gestion prévisionnelle de l'emploi pour assurer la relève, anticiper les cycles conjoncturels et la pénurie prévisible au cours des prochaines années » fait partie des objectifs d'un vaste projet de réforme de l'Etat de Genève mis en route par le Conseil d'Etat en 1997².

Après une croissance importante du personnel et l'extension des activités de l'Etat durant les années soixante et septante, il s'agit maintenant de gérer une stabilisation relative des ressources, notamment humaines, dans un environnement socio-économique bouleversé. La récession des années nonante a fortement péjoré la situation financière de l'Etat, qui a réduit le nombre d'employés et limité le nombre d'engagements pour des raisons financières. Avec la reprise, la situation s'est retournée de sorte qu'il est maintenant plus difficile de recruter du personnel qualifié pour des raisons de manque d'attractivité de la profession, notamment au niveau salarial.

Parallèlement, on observe un déséquilibre structurel croissant, particulièrement dans les professions dédiées à l'enseignement, entre les besoins de recrutement et la disposition des personnes à embrasser une carrière à l'Etat. Actuellement se fait déjà sentir un manque de candidats au niveau de l'enseignement primaire (pour lequel une demande supplémentaire de personnel découle notamment de la mise en œuvre de la réforme nommée « rénovation ») comme dans certaines disciplines du niveau secondaire, ainsi qu'à l'Office de la jeunesse et à l'Office de l'orientation et de la formation professionnelle. Ces prochaines années, le vieillissement du personnel qui avait été massivement recruté à la fin des années 60 pour faire face au fort développement du système scolaire engendré par le « baby boom », sera la cause d'un grand nombre de départs à la retraite normale mais aussi anticipée grâce au régime incitatif du PLEND (abréviation désignant le « Plan d'encouragement aux départs volontaires » mis en place en 1993). A cela s'ajoute l'influence de la situation du marché du travail qui, quand elle est bonne comme

¹ Voir la composition du groupe d'accompagnement du projet en Annexe 3.

² Cf. www.geneve.ch/reforme

actuellement, assèchent les possibilités de recrutement du DIP et de l'Etat et, quand elle est morose, provoque une affluence de candidats aux postes de l'Etat.

Par ailleurs, la Suisse connaît autant de systèmes d'éducation et de formation que de cantons. Chaque canton s'organise donc comme il l'entend, selon ses ressources et les conditions-cadre. Sans pouvoir prétendre que Genève est un cas à part ou unique parmi les cantons, il est utile de rappeler un certain nombre de particularités :

1. Genève est un canton-ville qui a centralisé un grand nombre de tâches de l'Etat au niveau du canton, les communes disposant de relativement peu de compétences. Cela est particulièrement vrai pour l'instruction publique : l'ensemble du système scolaire est géré par l'Etat (DIP), en particulier la formation et l'engagement des enseignants ;
2. Genève, du fait de l'importance de son secteur international, tant public que privé, est multiculturel. La part élevée de population résidente étrangère qu'abrite le canton lui confère notamment la responsabilité de gérer les problèmes issus de cette diversité au sein des écoles (intégration des élèves, confrontations culturelles, etc.) ;
3. L'instruction publique est, comme partout ailleurs, fortement politisée, chacun se sentant concerné en raison de ses expériences scolaires passées et de celles vécues par ses enfants. A cela s'ajoute un fort militantisme et syndicalisme du personnel de l'Etat qui est très regardant sur les principes du service public et sur ses droits acquis ;
4. Genève offre une grande panoplie de possibilités de formation obligatoire et postobligatoire, y compris une université et une HES. Le rôle de l'Etat y est prépondérant, mais il existe un secteur privé, étroitement surveillé, qui offre également certaines filières.

Face aux ruptures et aux changements accélérés de l'environnement, à l'interdépendance croissante et à la globalisation des affaires, les décideurs sont de plus en plus confrontés à une multitude d'incertitudes auxquelles ils doivent faire face et une complexification de situation qu'ils doivent gérer. Les systèmes éducatifs n'échappent pas à la règle.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines étant une affaire complexe, il a été jugé nécessaire de procéder en premier lieu à une « étude de faisabilité » qui ferait d'abord un état des lieux sur la question au niveau de l'éducation et proposerait si possible une démarche cohérente, agencée dans le temps, d'un projet de mise en œuvre d'un système de gestion prévisionnelle du personnel – enseignant en priorité. Ainsi, le présent rapport a eu pour mission :

1. **d'établir un état des lieux** sur la problématique de la gestion prévisionnelle dans l'enseignement et de faire le diagnostic de la situation ;
2. de synthétiser les résultats en vue de présenter un ensemble de **propositions concrètes d'activités et d'études** internes ou externes (« modules ») ;
3. de proposer la **mise en œuvre d'un système de gestion prévisionnelle** du corps enseignant, à organiser sur la base de différentes structures et procédures de fonctionnement ;

4. de proposer un calendrier de réalisation.

Eco'Diagnostic a réalisé dans un premier temps une quinzaine d'interviews et d'entretiens personnels avec divers responsables de l'enseignement et de la formation, de l'informatique et des ressources humaines au DIP et à l'Etat³. Les questions abordées lors de ces entretiens (qui ont fait l'objet de protocoles internes) étaient plutôt vastes : environnement socio-économique, fonctionnement du système scolaire, réformes en cours, comportement des collaborateurs; organisation informatique, données et système de prévisions, etc.

Parallèlement, le mandataire a effectué une recherche bibliographique (bibliothèque, libraires, organisations spécialisées, Internet) complémentaire de celle effectuée par M. François Jung⁴. Son objectif a été de cerner quelles collectivités publiques, suisses ou étrangères, se sont concrètement préoccupées de la gestion prévisionnelle du personnel, par quelles approches la problématique a été abordée, quels systèmes de gestion prévisionnelle existent et sur quelles bases ils fonctionnent. Même si les systèmes d'éducation et prévisionnels ne sont pas forcément comparables, il a été jugé utile de faire référence, voire de s'inspirer des expériences existantes pour connaître les approches et les méthodes appliquées. Les résultats intermédiaires ont été discutés à plusieurs reprises par le groupe d'accompagnement, ces discussions ayant débouché sur les ajustements nécessaires.

En plus de cette première section introductive, la présente étude de faisabilité comprend quatre autres sections principales. La section 2 présente la pratique et les possibilités actuelles en matière de gestion du personnel enseignant. La section 3 définit la gestion de personnel dans une perspective prospective et rend compte, de manière non exhaustive, des expériences en la matière de divers cantons et pays. La section 4 analyse en détails les mouvements du personnel enseignant à l'aide des informations existantes et disponibles, avant de présenter, dans une cinquième section, les objectifs de la gestion prévisionnelle des enseignants (GPE) et les modalités générales de réalisation.

Finalement, la section 6 présente le cadre du projet de mise en œuvre d'un système de gestion prévisionnelle des enseignants au sein du DIP et un ensemble de mesures concrètes dans un horizon-temps prédéfini de deux ans.

Nous tenons à remercier ici toutes le personnel du DIP et de l'Etat que nous avons contacté, qui s'est rendu disponible et avec lequel nous avons travaillé dans un bon esprit de collaboration et sans lequel ce rapport n'aurait pas pu voir le jour.

³ Voir liste des personnes interrogées en Annexe 2.

⁴ *Gestion Prévisionnelle des Enseignants, Bilan d'une première recherche sur les modèles utilisés*, François Jung, consultant pour le SRED-Service de la Recherche en Education, Département de l'Instruction Publique, Genève, Printemps 1999.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU DIP ET A L'ETAT

Afin de gérer leur personnel, l'Etat de Genève et le DIP ont développé différentes procédures et outils de gestion informatisés qui assurent à court terme le paiement des traitements, des tâches de gestion courante et le fonctionnement de leurs structures, qui permettent aussi de mieux connaître et maîtriser les changements concernant leur personnel. L'Etat s'est aussi doté d'un cadre référentiel large, assorti d'un train de mesures, en vue de moderniser les pratiques actuelles de gestion de ressources humaines.

2.1 Principaux outils informatiques

Comme dans toute grande entreprise, l'Etat – en tant que plus grand employeur du canton - s'est doté d'une structure informatique générale de gestion des ressources humaines et d'un certain nombre d'autres outils informatiques plus spécifiques. L'exploitation à des fins d'analyse du fichier administratif GIP est l'exemple le plus immédiat. Le DIP a aussi développé pour les directions du Cycle d'orientation (CO) et du postobligatoire (PO) une base de données GASPE permettant d'exploiter des données extraites de GIP qui leur permet notamment de procéder à des analyses sur la situation de leur corps enseignant et d'autres analyses spécifiques. Des analyses d'un autre ordre sont par ailleurs effectuées par le Service de recherche en éducation du DIP grâce à des extractions travaillées avec des outils statistiques. Les établissements scolaires du secondaire possèdent aussi des outils de gestion propres.

Le système **GIP** (Gestion Intégrée du Personnel) qui date de 15 ans assure la gestion quotidienne des données nécessaires pour assurer le paiement des traitements et les mutations du personnel et des deux offices payeurs de l'Etat (OPE, Services administratifs et financiers du DIP). Certaines informations sont disponibles également sur l'occupation et les compétences des collaborateurs. Le programme informatique tourne sur mainframe et présente typiquement une interface lourde et non-conviviale pour l'utilisateur. Il faut relever que le système GIP sera progressivement remplacé d'ici 2005 par un système d'exploitation et de base de données plus souple et enrichie (voir ci-dessous).

Les données actuelles peuvent être chargées sur PC et traitées par des logiciels de gestion de données plus performants sous Windows. L'application **GASPE** (Gestion Administrative du Personnel Enseignant) - programme expérimental fonctionnant sur MS-Access - permet d'interroger par des procédures standards ou ad hoc la banque de données du GIP avec souplesse et efficacité. Un certain nombre de travaux de type prospectif ont pu être réalisés (retraites à l'âge légal) – ce qui était la raison de sa conception – mais les ressources à disposition ont vite été utilisées à des fins de gestion de court, voire de très court terme, et n'ont pas permis un développement adéquat d'une démarche véritablement prévisionnelle à plus long terme.

Les besoins en matière de gestion informatique de la majorité des établissements d'enseignement du postobligatoire (PO) sont assurés par **SMOG**, un programme

fonctionnant aussi sur Access qui a été développé en urgence dès 1997 par une équipe d'enseignants pour faire face à la nouvelle organisation de la maturité gymnasiale (ORRM). D'ici 2002, il est prévu que l'ensemble des établissements secondaires, Cycle d'Orientation (CO) et PO, l'aura adopté pour gérer les besoins de gestion découlant des réformes en cours ; par exemple l'application de la nouvelle grille-horaire dans les 17 collèges du CO (cours de base et à options). Actuellement les données de SMOG ne sont pas centralisées entre les différents établissements, ce qui pose des problèmes d'accès et de consultation des données qui y sont contenues. SMOG utilise des informations provenant de GIP et de la BDS, sans toutefois y être relié.

La Base de Données Scolaires (**BDS**), gérée par le Centre informatique, rassemble les informations sur les enfants et jeunes gens depuis leur premier contact avec le système scolaire jusqu'à leur éventuelle sortie de leur scolarité au niveau du secondaire postobligatoire (sans le niveau tertiaire, HES, Université). Les premières inscriptions dans le fichier datent de 1968, et depuis le milieu des années septante, les données ont été étendues et fiabilisées. Des contacts réguliers sont entretenus avec l'Office cantonal de la population afin de contrôler notamment le respect de la scolarité obligatoire.

Les informations de la BDS sont utilisées par différents services de l'Etat (assurances, etc.), par les établissements (classes, etc.) et par les responsables de la gestion des activités parascolaires (cuisines scolaires, etc.), de même que par le Service de la recherche en éducation (SRED) à des fins prévisionnelles. Les prévisions des effectifs d'élèves, qui portent sur dix, sont établis sur la base d'hypothèses relatives aux mouvements naturels (notamment les naissances effectives) et aux taux de promotion des élèves. Les chiffres sont valables pour l'ensemble du système scolaire, avec une marge d'erreur appropriée, et non pas au niveau des établissements pour lesquels les données seraient par trop imprécises.

S'il existe bien des outils informatiques (et des compétences) pouvant servir à la gestion prévisionnelle, ceux-ci ne sont pas intégrés, respectivement liés entre eux, et certains sont devenus obsolètes, tant sur le plan informatique que sur leur aptitude à s'adapter aux nouvelles exigences.

2.2 Renouveau des systèmes d'information

Le système GIP a atteint ses limites. Il sera remplacé par un système plus performant, le **Système d'information des ressources humaines (SIRH)**, dont l'analyse et le cahier des charges ont fait l'objet d'une large consultation et qui a débouché sur un projet de loi du Conseil d'Etat qui sera prochainement soumis au Grand Conseil. Le SIRH reprend l'ensemble des informations disponibles de l'ancien système et sera complété notamment par des données qualitatives sur l'emploi, les activités, les carrières et les compétences des enseignants et du personnel ainsi qu'une gestion des dossiers du personnel et des flux d'informations. Afin d'augmenter la fiabilité des données, un accès décentralisé au niveau des sources d'information, ainsi qu'une uniformisation générale des codes et procédures, est prévu. D'ici 2004 (première phase), le nouveau système devrait être opérationnel pour l'ensemble des données personnelles et professionnelles, et la deuxième phase (2005) sera consacrée à l'amélioration des données qualitatives d'activités et de compétences.

L'organisation des données de la BDS n'est plus adaptée à la nouvelle organisation de l'enseignement (par exemple pour la mise en oeuvre des cycles d'apprentissage dans le cadre de la rénovation de l'enseignement primaire). La BDS sera remplacée par le SIEF («**Système d'information éducation et formation**») centré sur la gestion des élèves. Ainsi par exemple, il est prévu de récupérer et d'intégrer SMOG et ses informations afin de pouvoir faciliter la gestion courante des établissements. Des passerelles entre le SIRH et le SIEF sont bien entendu également prévues.

Les réformes concernant les bases de données sont essentielles pour le développement d'un système de gestion prévisionnelle performant. Si un grand nombre de questions de détail doivent encore être réglées comme la définition exacte des données, la garantie de leur fiabilité ou la définition des accès, des progrès considérables, probablement uniques en Suisse, seront réalisés : centralisation des données avec passerelles et interfaces, accès facilité et sécurisé tant sur le plan de l'entrée des données que de leur utilisation, harmonisation des pratiques de gestion des ressources humaines, applications « métier » intégrées au SIRH, etc.

2.3 Informations qualitatives

Les informations dérivées des fichiers informatiques administratifs sont utilisées fréquemment, parce qu'indispensables, pour les besoins de la gestion de tous les jours du personnel enseignant. Par la nature des choses, les informations sont quantitatives. L'interprétation des résultats se fait toutefois aussi sur la base des connaissances du terrain et des opinions recueillies dans les discussions et réunions. Ainsi, par exemple, les entretiens effectués avec les candidats au PLEND peuvent révéler les raisons de ce choix, mais ne permettent pas nécessairement d'estimer à l'avance, parmi les ayants-droits, la proportion des personnes séduites par la retraite anticipée. Ces informations « subjectives » sur la motivation du personnel, leurs attentes, leurs difficultés, etc. ne sont pas récoltées systématiquement, ni les informations existantes exploitées méthodiquement. Une gestion du personnel, en particulier si elle est prospective, passe aussi par une bonne connaissance de ces facteurs qualitatifs.

2.4 Réforme de l'Etat en matière de personnel

L'acceptation par le peuple de l'initiative populaire (« IN 100 ») demandant un audit global des services de l'Etat en 1995 a conduit à la publication, en octobre 1996, d'un volumineux rapport final du mandataire Arthur Andersen SA. Plus particulièrement, trois analyses ont été consacrées aux ressources humaines : analyse détaillée no 1 : gestion des ressources humaines ; no 24 : outils de gestion du DIP, et no 26 : décharges horaires dans l'enseignement secondaire et postobligatoire. Les principales faiblesses identifiées dans la gestion des ressources humaines étaient notamment le « manque de définition prospective des besoins », la « rigidité du système de définition et d'évaluation des fonctions », l'« absence d'un système d'évaluation périodique des collaborateurs et la rigidité de la politique de rémunération... ». L'une des recommandations était de mettre en place les procédures permettant « la définition prospective des besoins en collaborateurs et de leurs compétences ». Globalement, l'audit préconisait une « modernisation » de la gestion des ressources humaines de l'Etat incluant les aspects de la gestion quan-

titative et qualitative au statut de fonctionnaire, en passant par la formation, l'évaluation des performances et la réforme des méthodes de gestion. Pour le DIP en particulier, l'audit a mis en évidence l'absence d'indicateurs et d'informations pertinents sur les coûts, la gestion et les résultats de son activité.

Le Conseil d'Etat a réagi en adoptant un train de mesures dont la définition et l'avancement peuvent être consultés sur Internet. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principaux projets de la « nouvelle politique du personnel de l'Etat dans le cadre de Service public 2005 (SP2005) » en cours intéressant directement la gestion prévisionnelle du personnel.

La plupart des projets figurant dans le tableau ci-dessous ont pour objectif d'améliorer les aspects qualitatifs de la gestion des ressources humaines par le développement d'outils informatiques et de procédures rationnelles de gestion. Ces projets ne sont pas directement axés sur l'aspect quantitatif. Toutefois, l'outil de gestion GINGO, actuellement en cours d'expérimentation, devrait être intégré dans le nouveau système de gestion informatique du personnel remplaçant GIP et, à ce titre, sera un élément incontournable d'une gestion prévisionnelle du personnel.

Principaux projets de réforme intéressant la gestion prévisionnelle du personnel (les trois premiers concernent plus particulièrement le personnel enseignant, les suivants visent l'ensemble des collaborateurs de l'administration publique)

No	Projet	Tâches/activités	Echéance
C25 (DIP)	Engagement du personnel enseignant	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration d'un modèle de gestion prévisionnelle - clarification des processus de recrutement - coordination avec les universités 	Fin 2001
C26 (DIP)	Formation du personnel enseignant	<ul style="list-style-type: none"> - évaluation de la formation initiale des enseignants à l'université (primaire) et à l'IFMES (secondaire) - rapprochement des formations et des institutions qui en sont chargées - mise en place d'outils de reconnaissance des acquis professionnels (gestion des compétences) - développement et évaluation des programmes et des modalités de formation continue 	Fin 2002
C27	Carrière et mobilité du personnel enseignant	<ul style="list-style-type: none"> - amélioration des processus de gestion qualitative de la carrière - réactualisation des cahiers des charges - analyse des fonctions hors enseignement (responsables d'école, doyens, formateurs, chefs de projets, etc.) exercées par les enseignants 	Fin 2003

B5 (OPE/ DF)	Modernisation du statut de la fonction publique	- analyse du statut en comparaison inter-cantonale - analyse des attentes du personnel (enquête auprès des collaborateurs)	
D7	Modernisation du système d'évaluation des fonctions	- réduction du nombre de fonctions - réduction des discriminations	Fin 2001
D10	Mobilité du personnel	Dès 2000, dotations en poste et en francs - ordinaire pour assurer la mission de base du service public - extraordinaire pour faire face aux variations du volume d'activité, aider les projets prioritaires et appuyer les opérations de restructuration	
D11	Plan mobilité (voir D10 et D22)	- promotion à la mobilité pour toutes les places vacantes ou sur demande individuelle - gestion prévisionnelle des emplois au niveau des départements (GINGO)	
D12	Formation et développement	- amélioration de l'offre de formation en accord avec les besoins - maîtrise des compétences des collaborateurs	
D20	Gestion intégrée du personnel (SIRH)	Développement d'un outil informatique avec : - reprise des données actuelles - module pour gestion des ressources et des compétences (GINGO)	Juin 2001 (cahiers des charges) 2003
D21	MODELIOPE	Modélisation des processus de l'Office du personnel de l'Etat et gestion électronique des formulaires	Juin 2001
D22	GINGO	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	Juin 2001

Sources : www.geneve.ch/reforme, *Le Temps*, 3 février 2001.

3 CONTEXTE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES ENSEIGNANTS

Il n'est pas question de faire une revue systématique et exhaustive des expériences faites ailleurs en matière de gestion (prévisionnelle) des enseignants. On abordera ici rapidement la situation dans les pays européens, notamment en Allemagne et en France, avant de jeter un regard sur le reste de la Suisse. La situation à Genève est examinée en fin de section.

3.1 Problématique dans les pays européens

Le corps enseignant représente 3% de la population active totale de l'Union européenne⁵, une proportion variant d'un Etat à l'autre. Parmi celui-ci, près de la moitié des enseignants ont plus de 40 ans et plus d'un sur cinq sera à la retraite dans dix ans. Ils sont proportionnellement plus nombreux dans l'enseignement secondaire que dans le primaire. Le problème est particulièrement aigu en Italie (où l'âge de la retraite y est le plus bas), en Suède et en Allemagne pour lesquels plus d'un tiers des enseignants partiront à la retraite d'ici 15 ans⁶. En général, on constate que la problématique de la pénurie des enseignants - et par extension le besoin en gestion prévisionnelle qui en découle - est un sujet de préoccupation croissant en Suisse et dans de nombreux pays développés. Une conjonction de facteurs peut expliquer ce phénomène:

- les corps enseignants sont pour la plupart vieillissants : ils ont été massivement recrutés dans les années septante pour faire face à la forte augmentation du nombre d'élèves entraînée par un taux de natalité élevé dans les années 60 (baby-boom) ;
- au cours des années '80, les effectifs scolaires ont diminué, de même que la demande de nouveaux enseignants, avec pour conséquence un faible recrutement de jeunes enseignants engendrant un déséquilibre entre les différentes catégories d'âge ;
- les effectifs actuels des élèves et leurs projections sont fluctuants (à la hausse ou à la baisse selon les niveaux d'enseignement) et requièrent des réajustements quantitatifs des corps enseignants par niveaux face à ces besoins différenciés ;
- le ralentissement de la conjoncture économique durant une partie de la décennie précédente a été à l'origine de politiques de restriction budgétaire, et notamment dans les différents systèmes éducatifs qui n'ont pas ou peu renouvelé leur corps enseignant ;

⁵ *Les chiffres clés de l'éducation en Europe*, chap. G Enseignants, Commission européenne '99-2000 (document internet, site : http://www.eurydice.org/Documents/Key_Data/Fr/FrameSet.htm)

⁶ Op. cit. CE 2000.

- une reprise économique a actuellement lieu, créant de nombreux emplois et une forte demande de personnel qualifié de la part du secteur privé, ce qui exerce une forte concurrence en terme d'emploi vis-à-vis de l'Etat, notamment au niveau salarial ;
- en général, le phénomène de la mondialisation s'accompagne d'importants changements économiques, sociaux et technologiques, d'une accélération de la circulation des informations, qui bouleversent l'environnement dans lequel se meuvent les systèmes éducatifs. Ces bouleversements engendrent en particulier des besoins de formation accrus et nouveaux, pour faire face aux demandes de l'économie et à une mobilité croissante des personnes ;
- les systèmes éducatifs cherchent à s'adapter à ces bouleversements et subissent d'importantes réformes structurelles et organisationnelles, impliquant de nombreux changements internes ayant des impacts sur le comportement des élèves, du personnel enseignant, des établissements scolaires et de formation et sur les tous les autres acteurs liés à l'éducation.

Il n'existe que très peu de littérature spécifiquement consacrée à la problématique de la gestion prévisionnelle des enseignants, abordant celle-ci d'une manière globale. Malgré l'actualité et l'acuité de la problématique, la gestion prévisionnelle des enseignants n'a apparemment pas encore fait l'objet d'analyse et de conceptualisation en profondeur. Le réseau européen d'éducation Eurydice a mené une enquête sur la prospective au sein des Etats membres de l'Union européenne et a établi un tableau de synthèse d'informations sur l'utilisation de la démarche prospective dans les différents systèmes d'instruction publique⁷. Il en découle qu'un certain nombre de pays sont malgré tout actifs en matière de prévisions concernant les enseignants: l'Autriche, le Royaume Uni (Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord, l'Ecosse), le Danemark, la France, l'Allemagne (au niveau des différents Länder) et la Suède. Tous ces pays ont établi, à des degrés de sophistication très variables, des projections de besoins à plus ou moins longue échéance (entre 5 et 20 ans). En revanche, bon nombre de d'études et de rapports font l'écho de problématiques spécifiques liées d'une façon ou d'une autre à la question de la GPE : analyses des courbes démographiques, difficultés du corps enseignant, parcours et filières de formations, réformes du système éducatif, etc.

Prenons l'exemple de deux pays voisins ayant adopté chacun à sa manière une gestion prévisionnelle des enseignants, l'Allemagne et la France, qui connaissent une organisation de leur système éducatif radicalement opposée, l'un étant très décentralisé et l'autre très centralisé.

3.1.1 Allemagne

Le système politique décentralisé de l'Allemagne, relativement proche du nôtre, laisse d'importantes prérogatives aux Länder en matière d'organisation de

⁷ La prospective en éducation au sein des États membres de l'Union européenne, Résultats de l'enquête EURYDICE, Document de travail préparé par l'unité européenne d'EURYDICE pour le Conseil des ministres de l'Éducation du 7 juin 1999 à Luxembourg (www.eurydice.org).

l'éducation. Deux Länder, la Bavière et la Rhénanie-Palatinat, ont particulièrement poussé la réflexion en matière de gestion prévisionnelle des enseignants.

La Bavière a élaboré des projections⁸ essentiellement basées sur des prévisions démographiques des élèves (à la baisse pour le primaire sur le long terme, à la hausse au secondaire à moyen terme et baisse sur le long terme). Le Ministère de l'éducation est néanmoins conscient des limites de ses pronostics (incertitudes quant au choix spontané des élèves et parents, ainsi que des enseignants, décisions politiques et objectifs économiques, natalité, etc.), surtout lorsqu'il s'agit de projections de longue durée (à 20 ans). Un inventaire des différents facteurs influençant les courbes démographiques des élèves, des enseignants, et de la demande en enseignants, qui sont autant de facteurs d'incertitude, a été dressé. Pour le Ministère, attirer l'attention sur ceux-ci ne signifie pas pour autant une remise en question déguisée des résultats du pronostic; il estime au contraire que soulever ouvertement la question des facteurs possibles d'incertitude est la condition d'un jugement objectif de la validité du pronostic.

La Rhénanie-Palatinat a élaboré en 1997 un cadre conceptuel éducatif global « KOSI 2010⁹ », qui vise à assurer pour le futur, non seulement les besoins en enseignement des élèves, mais aussi à contribuer au développement continu des écoles et parallèlement à la création d'un « corridor d'intégration » suffisamment large pour des jeunes enseignants. En tenant compte des multiples facteurs influençant le besoin en enseignants à peu près équivalents à ceux identifiés par la Bavière, le Land a pronostiqué un besoin de 4'000 postes d'enseignants supplémentaires jusqu'en 2010. Toute une stratégie est mise en place pour pourvoir à ces besoins, autant au niveau économique qu'à celui de la gestion des ressources humaines.

3.1.2 France

La forte centralisation politique du pays confère à l'important Ministère de l'éducation la responsabilité de la gestion à grande échelle des élèves et enseignants. Depuis une quinzaine d'années, le Ministère s'est progressivement doté d'un certain nombre d'instruments pour pouvoir piloter son système éducatif : toute une panoplie de statistiques et d'indicateurs a été élaborée (dont « **Les 30 indicateurs de l'Éducation Nationale** »), notamment des projections du système éducatif à dix ans (commencées en 1992) comprenant des projections d'effectifs d'élèves et d'enseignants. Il est estimé que des départs massifs d'enseignants à la retraite auront lieu d'ici l'an 2008, ce qui représente un sujet de grande préoccupation qui devient une priorité pour le Ministère.

A la politique de restriction budgétaire imposée par l'ancien ministre Claude Allègre succède le régime du nouveau ministre Jack Lang, plus généreux, qui vise résolument à promouvoir et à améliorer le secteur éducatif grâce à davantage de

⁸ *Prognose zum Lehrerberuf in Bayern 1999*, site internet : <http://www.stmukwk.bayern.de/statist/lehrprog/>.

⁹ *Konzept zur Sicherung der Unterrichtsversorgung bis zum Jahr 2010*, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit, 1997. Malheureusement l'étude détaillée de ce concept n'est pas accessible.

moyens financiers et à des réformes de fond. Des recrutements - et/ou nominations - massifs d'enseignants vont avoir lieu ces prochaines années, malgré des courbes d'effectifs d'élèves en baisse (ou en stabilisation à moyen terme)¹⁰, afin de compenser les nombreux départs prévus. La France vient d'ailleurs de se doter d'un **plan pluriannuel** destiné à pallier les dysfonctionnements dans la gestion du système éducatif. Il s'organise en deux volets et selon deux échéances : d'une part, sur 3 ans, avec la création de plus de 33'000 emplois d'enseignants et de non enseignants à tous les niveaux, et d'autre part, dans un plan programme de recrutement sur 5 ans proposant une augmentation sans précédent du recrutement de 22% à 50% des ouvertures au concours pour des postes d'enseignants, selon les disciplines, et de 45% pour le personnel administratif et technique. Quelque 24'000 postes seront aussi réservés dans les 5 prochaines années à l'intégration des enseignants non-titulaires¹¹.

Départs des enseignants dans les dix prochaines années en France (1999-2008)¹²

« Environ 40 % des 836'500 enseignants des premier et second degrés (titulaires du public et maîtres du privé) devraient quitter les corps d'enseignants de l'Éducation nationale dans les dix prochaines années, plus des trois quarts d'entre eux prenant leur retraite, les autres accédant à un corps de personnel non enseignant ou quittant l'Éducation nationale. La répartition actuelle des enseignants selon l'âge va en effet conduire à une hausse progressive du nombre de leurs départs. Ce nombre avoisinerait 33'300 par an en moyenne sur la période 2001-2005, puis approcherait 35'000 sur la période suivante contre 27'500 actuellement. Tandis que le nombre des départs en retraite des enseignants augmente, la composante démographique de la demande d'enseignement diminue en raison de la baisse des effectifs d'élèves. Les départs à la retraite ont un impact beaucoup plus important : les recrutements à venir serviront donc essentiellement à combler ces départs, même si la politique d'amélioration des taux d'encadrement se poursuit ».

3.2 Situation en Suisse

En Suisse, du fait de la grande autonomie cantonale en matière éducative, chaque canton a développé son propre système éducatif, ce qui rend un travail à l'échelle nationale difficile même si des efforts d'harmonisation sont entrepris dans ce sens.

3.2.1 Niveau national

«Les indicateurs de l'enseignement en Suisse», publiés en 1995 et 1999, par l'Office fédéral de la statistique sont une des rares sources de renseignements au niveau national. Selon différents responsables de référence en matière éduca-

¹⁰ Jack Lang décroche des emplois, article Le Figaro, 16 novembre 2000.

¹¹ Jack Lang engage le premier plan de programmation de l'éducation nationale, Le Monde, 15 novembre 2000.

¹² Education et formation N°56, avril-juin 2000, résumé de l'article *Recrutement et départs des enseignants dans les dix prochaines années (1999-2008)*, Pascale Derouillon-Roisné, Sylvaine Péan, Bureau de la prévision des effectifs, DPD.

tive¹³, la Suisse n'a introduit que tardivement la collecte de données concernant les enseignants à un niveau centralisé et possède un retard par rapport aux autres pays. Les données ne sont pas nombreuses et ne portent que sur un nombre d'années limitées. Quelques indicateurs existent néanmoins :

- 22% des enseignants de l'école obligatoire ont plus de 50 ans et environ un quart (soit 16'000) partiront à la retraite d'ici 15 ans au plus tard¹⁴ ;
- Selon l'OFS, la Suisse occupe encore en comparaison internationale une place confortable, avec « seulement » 18% d'enseignants au primaire et 24% au secondaire I de plus de 50 ans, même si la part de ces enseignants a progressé. Au niveau secondaire II, c'est près d'un tiers des effectifs qui devra être renouvelé (près de 7'000 personnes)¹⁵ ;
- La plupart des cantons présentent une moyenne d'âge plus élevée dans le secondaire I que dans le primaire, sauf à Bâle-Ville et à Genève ;
- Les enseignants du degré secondaire II sont nettement plus âgés que ceux de l'école obligatoire, ce qui s'explique notamment par la durée des études universitaires suisses préalablement requise pour entrer dans la profession ;
- Au niveau secondaire II, la moyenne d'âge suisse est pratiquement identique pour les écoles professionnelles et pour les écoles gymnasiales, mais très contrastée selon les cantons : la Suisse centrale (sauf Lucerne), Glaris, Genève et Vaud devront renouveler prochainement plus d'un tiers du corps enseignant des premières tandis qu'en Suisse orientale et dans le Nord-Ouest du pays, ce sont plutôt les enseignants des secondes qui devront être renouvelés.

Une étude prévisionnelle sur le nombre de leçons à dispenser dans le secondaire¹⁶ avait été menée dans les années quatre-vingt par le CESDOC¹⁷ sur l'initiative de la Société suisse des professeurs de l'enseignement secondaire (SSPES). Cette étude a requis un énorme travail de concertation et sa mise en œuvre s'est avérée très complexe, qui avait impliqué plus d'une centaine de personnes. Elle avait pour but d'établir une prévision du nombre de leçons à dispenser selon les groupes de branches et pour chacune des branches en particulier. Elle devait en outre permettre de mieux appréhender l'évolution passée et future du nombre et type de leçons à dispenser, avec pour ambition de fournir des indications sur les besoins futurs en enseignants, aussi bien du point de vue de leur

¹³ Notamment M. Mauro Olgiati, de la Section de la formation scolaire et professionnelle à l'Office fédéral de la statistique, M. Pierre Luisoni, ex-responsable du CDIP travaillant actuellement au BIE (Unesco) et M. Michel Rohrbach du CDIP.

¹⁴ *Les indicateurs de l'enseignement en Suisse*, Office fédéral de la statistique, 1999, Neuchâtel.

¹⁵ Op. cit. OFS. p. 46 à 53.

¹⁶ *Prévisions du nombre de leçons à dispenser dans les écoles de maturité et les écoles de degré diplôme*, série statistique N°3, CESDOC, avril 1988.

¹⁷ Le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation, anciennement établi à Genève, est devenu l'IDES - Information Documentation Éducation Suisse, le service de documentation et d'information de la CDIP - Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

nombre que des matières à enseigner. Cette étude a été menée sur la base de données portant sur les élèves et de différents questionnaires envoyés aux établissements concernés, seul moyen d'obtenir des informations de façon homogène pour toute la Suisse en l'absence de statistiques concernant le nombre de leçons et d'enseignants. Cette étude, bien qu'elle ait connu des limites évidentes selon les auteurs mêmes¹⁸, a le mérite d'avoir effectué un travail ambitieux dans un domaine et sur des questions caractérisées par sa pauvreté en données à l'échelle nationale. Avec la disparition du CESDOC, les efforts au plan national n'ont pas été poursuivis.

Afin d'éviter une pénurie d'enseignants qui s'annonce un peu partout en Suisse, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a mis sur pied une « task force » chargée de s'occuper de la problématique. Au niveau suisse, la situation selon les cantons et dans les différents niveaux d'enseignement est très inégale, et il n'existe pas de véritable démarche visant à gérer de façon globale et prévisionnelle le corps enseignants. La CDIP a donc envoyé un questionnaire aux différents départements de l'instruction publique afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation de l'emploi dans le domaine de l'enseignement, des mesures qui ont été prises en vue d'améliorer la situation des enseignantes et enseignants et pour assurer la relève et la qualité de la formation. Elle va notamment aussi mener à l'échelle nationale une étude sur l'image de la profession enseignante ainsi qu'une campagne de promotion de l'image de la profession.

Le syndicat des enseignants suisse-alsacien (LCH) qui a déjà mené une étude sur le temps de travail des enseignants¹⁹ a confié un nouveau mandat d'étude qualitative sur les conditions de travail des enseignants (cahier des charges, gestion des temps et activités) au bureau Landert Farago Davatz & Partner à Zürich. Le volet romand sera en principe assuré par le Syndicat des enseignants romands (SER).

3.2.2 Niveau cantonal

La Suisse connaît autant de systèmes d'éducation et de formation que de cantons. Chaque canton s'organise donc comme il l'entend, selon ses ressources et les conditions-cadre. Selon un sondage rapide effectué auprès des grands cantons, aucune démarche systématique et globale de gestion prévisionnelle des enseignants n'est entreprise en Suisse. En revanche, certains cantons abordent des problématiques ponctuelles ayant trait de près ou de loin à une gestion prévisionnelle des enseignants.

¹⁸ Par exemple, les résultats ne peuvent être directement interprétés en termes de chômage ou de pénurie d'enseignants, aucune recette miracle n'est fournie pour prendre ou justifier des mesures concernant l'organisation de l'école, impossibilité d'approfondissement de certaines questions d'ordre qualitatif.

¹⁹ Charles Landert, Die Arbeitszeit der Schweizer Lehrpersonen (une synthèse en français est disponible à la FEG - la Fédération des enseignants genevois),

Le **canton d'Argovie** a fait réaliser une étude sur cinq ans, de 1994 à 1998, de la satisfaction professionnelle des enseignants²⁰. Les motivations de cette étude longitudinale résidaient dans le fait que le canton devait engager au début des années nonante un grand nombre d'enseignants venant d'autres cantons et de l'étranger pour garantir la présence d'un enseignant dans chaque classe. Un taux élevé de démissions était l'une des causes de la pénurie d'enseignants. En vue de comprendre la succession de pénurie et de pléthore d'enseignants, les études commanditées par le Département d'instruction publique argovien ont mis l'accent sur les aspects qualitatifs des fluctuations des effectifs. L'hypothèse de départ consistait à dire que les personnes ayant quitté leur poste d'enseignants l'ont fait en raison d'insatisfactions et de surcharges rencontrées dans leur travail.

Les auteurs constatent que les résultats sont parfois contradictoires, que le comportement du personnel enseignant n'est guère prévisible et surtout que l'hypothèse de départ ne s'est pas vérifiée : en effet, seul un quart des enseignants ayant démissionné ont changé d'emploi en raison d'une situation professionnelle manifestement insatisfaisante (la part dans d'autres professions peut aller jusqu'à 70%). Même s'il ressort que les démissionnaires ont un profil plutôt à tendance jeune, féminin et du primaire, ces facteurs ne sont pas considérés comme étant suffisamment déterminants. En général, l'insatisfaction des enseignants et l'aggravation d'un certain nombre de facteurs d'insatisfaction tels que des charges de temps, des charges de type psychologiques (dus aux comportements des élèves, aux attentes des parents, etc.) cumulées à des charges de travail n'expliquent pas à elles seules les démissions. La plupart des enseignants démissionnent en fait parce qu'ils cherchent à exercer une autre activité professionnelle, ou simplement pour des raisons essentiellement privées, familiales (enfants, rapprochement du lieu de travail-foyer, etc.). En voici quelques résultats dont certains sont surprenants²¹ :

- les démissionnaires ressentent moins de charges de travail que les enseignants qui restent ;
- les tâches et les attentes hors-enseignement affectent sensiblement le niveau de satisfaction des enseignants par rapport à celles liées à l'enseignement face aux élèves et pèsent plus lourdement sur la motivation de la démission ;
- le développement et les modifications du système scolaire engendrent des résistances et de l'insatisfaction, mais ne contribuent pas vraiment à expliquer les démissions ;
- la mauvaise image des enseignants dans le public, le manque de possibilités d'avancement professionnel et le contact difficile avec les parents d'élèves ne contribuent en rien à expliquer le taux de démission ;

²⁰ Thomas Bieri, *Zufrieden in der Schule ? Zufrieden mit der Schule ?, Berufszufriedenheit und Kündigungsgründe von Lehrpersonal im Kanton Aargau, Gesamtbericht*, Forschungsstelle für Schulpädagogik und Fachdidaktik (FSF), Université de Berne, septembre 1999, 337 pages. Voir aussi Margrit Bürgisser, *Kündigungsgründe und Berufszufriedenheit von Aargauer Lehrpersonen, Ergebnisse einer Vertiefungsstudie zu den Erhebungen 1994-1998*, Bremgarten, septembre 2000.

²¹ Bieri, 1999, op. cit., pp. 16 -17, pp. 215-226.

- la taille de la classe n'a guère d'effets sur la satisfaction et le niveau de charges ressenti par les enseignants.

Les démissions constatées ne sont pas forcément définitives, un retour ultérieur à la profession pouvant être envisagé par les démissionnaires.

Des études analogues entreprises dans les **cantons de Soleure et de Lucerne**²² confirment les résultats de l'étude argovienne. Dès lors se pose la question s'il est utile d'améliorer la situation professionnelle des enseignants, respectivement de promouvoir un haut degré de satisfaction dans l'espoir de réduire ou de stabiliser le nombre de démissions. Ce sont plutôt des raisons personnelles liées à la carrière professionnelle qui motivent les fluctuations du personnel enseignant. Selon l'auteur, dans ces conditions, la promotion de la mobilité et l'assistance à la sortie, mais surtout au réengagement²³, ainsi que la flexibilisation de la charge d'enseignement serait une stratégie plus adéquate et conforme à la situation professionnelle des enseignants.

Le **canton de Vaud**, dont le système scolaire est en pleine réforme (EVM - Ecole vaudoise en mutation), s'est récemment préoccupé de la question de l'état de santé physique et mentale des enseignants vaudois et a fait analyser la pénibilité du travail des enseignants. Environ la moitié des enseignants vaudois a répondu aux différents questionnaires, un échantillonnage tout à fait représentatif de la population enseignante. Parmi les différents thèmes développés, celui de la santé et la vie professionnelle est le plus important. Les résultats sont très contrastés par rapport à ceux rencontrés dans les études suisses alémaniques. Le Rapport final²⁴ fait par exemple ressortir que :

- 22 % des enseignants (contre 14% pour la population active) présentent des troubles de la santé, ressentent des symptômes de « burn-out » ou d'usure professionnelle et 34% présentent des signes avertisseurs (versus 29 % dans la population active). Le « burn-out » a trois dimensions distinctes : un sentiment d'épuisement professionnel, une tendance à la déshumanisation de la relation professionnelle et une diminution de l'accomplissement personnel²⁵ ;
- La « bonne santé mentale » est fortement corrélée avec les facteurs suivants : une vie extra-professionnelle riche, du temps pour se ressourcer, la réalisation de soi dans le métier d'enseignant par les aspects d'autonomie, de soutien, de reconnaissance - estime/respect - et du développement de ses compétences ;
- Dans l'ensemble, « la perception d'un mal-être est relativement importante chez les enseignants, qui s'accompagne d'une résistance dimi-

²² Voir par exemple Thomas Bieri, *Berufszufriedenheit und Kündigungsründe von Lehrpersonen im Kanton Luzern*, deuxième étude, avril 199, 165 p.

²³ Le **canton de Zurich** est en train de mettre sur pied une stratégie visant le retour à la profession des enseignants ayant démissionné et intéressés à reprendre le métier. Voir plus loin section 4.

²⁴ *Analyse du questionnaire sur l'état de santé physique et mentale des enseignants vaudois - Rapport final*, V. Gonik, S. Kurth, M.-A. Boillat, Institut universitaire romand de Santé au Travail (IST), sur la base d'un questionnaire établi par le groupe de travail «pénibilité», septembre 2000.

²⁵ Voir op. cit. chap. 4.3 : Le syndrome d'épuisement professionnel, p. 44.

nuée aux différents facteurs de stress rencontré dans la profession». Aussi, une bonne partie de « ces enseignants sont dans un état de déséquilibre, état qui se manifeste par une mauvaise perception de son bien-être, une perception négative de ses conditions de travail et une difficulté à se ressourcer ». En deux mots, ils sont « en souffrance »²⁶ ;

D'autres thèmes ont aussi été abordés et d'autres problèmes relevés, comme :

- l'autonomie décisionnelle et la charge psychologique au travail et la « tension au travail » principalement autour de la sphère périphérique à l'enseignement ;
- le soutien social au travail et les problèmes relationnels avec la direction en cas de problème ;
- le besoin de reconnaissance, d'estime, de respect et le manque de reconnaissances du métier par la population ;
- les changements pédagogiques engendrant de fortes angoisses face aux nouvelles méthodes, dues aux conditions d'enseignement qui ne permettent pas de les appliquer, le nombre trop élevé de changements et le manque de temps d'assimilation ;
- la vie extra-professionnelle et le fort état d'épuisement ne permettant pas de se ressourcer pour les enseignants « nommés » travaillant entre 75% et 100% et ayant des effectifs de classe importants ;
- les relations avec les élèves et l'impuissance, le manque de soutien face à l'élève en difficulté, la violence et l'indiscipline des élèves et la perte d'autorité ;
- les effectifs des classes et leurs importants sureffectifs.

Le développement des compétences (l'enseignement offre de bonnes possibilités en la matière) ne pose pas de problèmes particuliers. Il ressort de cette enquête un paradoxe : si 79% affirment se réaliser dans leur profession et 76 % choisiraient à nouveau cette voie, 44% songent à quitter l'enseignement. En ceci peut-être, cette étude rejoint les conclusions suisses alémaniques.

Parmi les réponses à la question des améliorations à apporter à la situation actuelle, on rencontre en priorité :

- la diminution des effectifs de classe (souhait exprimé par 96% des enseignants !) ;
- viennent ensuite l'amélioration de la mise en œuvre des réformes en cours (davantage de moyens sont requis pour les nouvelles méthodes scolaires et la mise en œuvre des réformes) ;

²⁶ Selon C. Dejours, *Psychopathologie et rapports sociaux au travail*, in : Revue de médecine psychosomatique, n°20, 1989, cité par le Rapport final, p.46.

- l'amélioration de l'encadrement et des supervisions (besoin d'encadrement des enfants en difficulté, de supervision et de médiateurs pour la gestion des conflits et de la violence entre élèves) ;
- une diminution de la surcharge horaire (augmentation des décharges hors enseignement, diminution des tâches administratives) ;
- une revalorisation du métier d'enseignant (mieux définir les tâches des enseignants, les compétences et responsabilités mises en jeu) ;
- et une amélioration de la collaboration et des échanges entre enseignants.

Il ressort de cette enquête un paradoxe : si 79% affirment se réaliser dans leur profession et 76 % choisiraient à nouveau cette voie, 44% songent à quitter l'enseignement. En ceci peut-être, cette étude rejoint les conclusions suisses allemandes, alors que les résultats vaudois s'écartent plutôt de ceux obtenus dans les études suisse-allemandes. Les études n'étant toutefois pas strictement comparables, les angles d'approches de la problématique étant quelque peu différents. Cela peut aussi s'expliquer par une différence de mentalité et de perception de la problématique, par des différences importantes des systèmes scolaires et de l'environnement socio-économique. Ce que l'on peut constater dans tous les cas, c'est que la problématique est complexe, appelant des solutions qui devront tenir compte de cette complexité afin de ne pas manquer ses objectifs.

3.2.3 Situation à Genève

Sans prétendre que Genève est un cas à part ou unique parmi les cantons, il est utile de rappeler un certain nombre de particularités :

1. Genève est un canton-ville qui a centralisé un grand nombre de tâches de l'Etat au niveau du canton, les communes disposant de relativement peu de compétences. Cela est particulièrement vrai pour l'instruction publique : l'ensemble du système scolaire est géré par l'Etat (DIP), en particulier la formation et l'engagement des enseignants. Malgré cela, toutes les données utiles ne sont pas toujours centralisées ;
2. Genève offre une grande panoplie de possibilités de formation obligatoire et postobligatoire, y compris une université et une HES. Le rôle de l'Etat y est prépondérant, mais il existe un secteur privé, étroitement surveillé, qui offre également certaines filières ;
3. Les réformes de l'enseignement public sont nombreuses : l'école primaire est littéralement en rénovation, alors qu'au niveau secondaire I, le cycle d'orientation est en train de connaître une restructuration profonde de ces programmes. La maturité a été réformée selon les dispositions fédérales, laissant aux élèves un choix très important d'options. Finalement, Genève se trouve comme les autres régions du pays dans la phase d'introduction des hautes écoles spécialisées ;
4. L'instruction publique est, comme partout, fortement politisée, chacun se sentant concerné en raison de ses expériences passées et des expériences actuelles de ses enfants. A cela s'ajoute un fort militantisme et syndica-

lisme du personnel de l'Etat qui est très regardant sur les principes du service public et sur ses droits acquis.

Si Genève est actuellement considéré comme étant le plus progressiste en matière éducative à différents titres²⁷, notamment par le fait que l'administration publique est très centralisée par sa spécificité de « canton-ville », il était urgent de réformer la fonction publique et d'améliorer la gestion des ressources humaines, comme nous l'avons vu au chapitre 2.4. Toutefois, à l'instar des autres cantons, il n'existe pas une véritable gestion prévisionnelle alors que son besoin se fait de plus en plus sentir.

Depuis environ deux ou trois ans, la question d'une possible pénurie des enseignants se pose avec de plus en plus de vigueur : en particulier par le fait de la reprise économique et de la concurrence du secteur privé (notamment en terme salarial), mais aussi à cause du vieillissement préoccupant du corps enseignant, de la hausse des effectifs d'élèves dans les degrés secondaires, de la possibilité de prendre une retraite anticipée PLEND et des réformes structurelles en cours (rénovation, nouvelle grille horaire, nouvelles maturités gymnasiales et professionnelle, démarrage des HES, etc.).

Si nous nous référons à la recherche bibliographique effectuée par François Jung²⁸, « les questions posées aujourd'hui font écho à des souhaits, voire des avertissements, émis dans les années 1960 à Genève même, par le prédécesseur du SRED, le Service de la Recherche Sociologique. Ces documents mettent en effet en évidence des paramètres que l'on retrouve dans les études les plus récentes : importance de la politique générale de l'éducation publique et non d'une dimension statistique en simples termes d'offre et de demande, se donner les moyens de stabiliser le corps enseignant, étudier pourquoi les enseignants s'en vont... ».

Les précédentes études de 1963²⁹ et de 1967³⁰

L'étude de 1963 faisait déjà ressortir que le recrutement du personnel enseignant n'est pas lié au seul nombre d'élèves à instruire. Des facteurs propres à l'évolution et à la structure du corps enseignant lui-même, ainsi qu'à la politique d'ensemble du Département de l'instruction publique, interviennent dans ces considérations (p. 1). En plus des habituels facteurs, du ratio maître - élèves, de la formation des maîtres, etc., on indique l'importance des années de fonctionnement.

L'étude de 1967 souligne qu'il "faudrait pouvoir tenir compte de l'incidence que peuvent avoir sur les mouvements migratoires les décisions du gouvernement fédéral en matière de conjoncture économique aussi bien que les progrès de l'intégration européenne [...]" (p. 1). Il souligne également en conclusion l'importance d'une dimension de politique générale

²⁷ Propos recueilli par téléphone auprès de Monsieur Mauro Olgiati, section de la formation scolaire et professionnelle, OFS-Neuchâtel.

²⁸ Op. cit.

²⁹ Hutmacher (Walo), *Évolution des effectifs scolaires et besoins en maîtres*, 3e partie : évolution probable des besoins en maîtres — Genève, Département de l'Instruction Publique : SRS-Service de la Recherche / Section de sociologie, 1963.02 ; 24 p.

³⁰ Du Pasquier (Jean-Noël), *Prévision des besoins en maîtres pour l'enseignement infantin et primaire 1967-1977* — Genève : Département de l'Instruction Publique : SRS-Service de la Recherche Sociologique (S.67.07), 1967.

quant aux conséquences économiques du turnover : "Les résultats auxquels cette petite étude a conduit permettent en outre de soulever quelques problèmes dignes d'attention.

1. Si l'on considère que 7 à 8% du personnel breveté quitte l'enseignement chaque année, on peut conclure que l'ensemble de ce personnel est renouvelé tous les 12 à 14 ans. Ce qui pose de sérieuses questions quant à la rentabilité des investissements que l'on consacre à la formation des enseignants.

2. Dans ce même ordre d'idée il s'agirait peut-être, tout autant que de l'élargissement du recrutement aux études pédagogiques, de rechercher les moyens facilitant une plus grande stabilité du personnel enseignant.

3. Pour ce faire, il pourrait être utile de procéder au recensement des personnes qui ont récemment abandonné leur fonction d'enseignant et de faire l'inventaire :

- des raisons pour lesquelles elles sont parties ;
- des conditions auxquelles elles pourraient reprendre leur fonction.

Cela semble particulièrement important pour la fraction du personnel enseignant de sexe féminin qui, ayant quitté l'enseignement pour des raisons familiales, reste domiciliée dans le canton et pourrait, le cas échéant, reprendre sa fonction après un certain laps de temps."

François Jung constate encore qu'« aujourd'hui, ces questions se retrouvent au cœur de la recherche actuelle », et qu'elles constituent pour ainsi dire sa « toile de fond ».

Si ces problèmes se posent d'une manière globale pour tout le système éducatif public (le 3^{ème} cycle étant exclu de l'étude), la problématique peut être différenciée selon le niveau d'enseignement dans lequel on se situe. Dans l'ensemble, on constate une réelle conscience et préoccupation concernant la problématique de la GPE et une volonté de la résoudre au mieux à tous les niveaux de responsabilité, la preuve étant qu'un certain nombre de mesures ont déjà été prises comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant.

3.2.3.1 Approche globale

Au Secrétariat général du DIP, Monsieur Frédéric Wittwer, qui se réunit régulièrement avec les différentes directions d'enseignement et avec d'autres services, possède une bonne vue d'ensemble des problématiques liées à la gestion prévisionnelle du personnel, aussi bien au niveau des différents enseignements que des problèmes situés en amont (filiales de formation) et en aval (retraite anticipée par le PLEND). Certaines mesures qualitative et quantitative en vue d'améliorer la situation des enseignants³¹ et cherchant à combler les besoins, ont déjà été prises alors que d'autres sont encore planifiées. Citons principalement :

- la modification de la réglementation permettant l'engagement d'enseignants étrangers ;

³¹ Cf. réponses au questionnaire mentionné provenant de la Task-force du CDIP concernant la situation de l'emploi dans l'enseignement et les mesures en vue d'améliorer la situation des enseignants, octobre 2001.

- l'adoption d'un rapport du Conseil d'Etat par le Grand Conseil en réponse à une motion parlementaire (M748-A) expliquant de façon détaillée la politique de mise en oeuvre de mesures durables et ponctuelles par le DIP pour assurer une relève dynamique ;
- la signature d'un nouvel accord sur l'emploi du corps enseignant entre le Conseil d'Etat et la Fédération des enseignants genevois qui tient compte d'un certain nombre de revendications syndicales afin d'assurer le bon déroulement de l'année scolaire ;
- le rétablissement de tous les mécanismes salariaux (augmentations annuelles, primes de fidélité, indexation) dès 2002 ;
- la publication par voie de presse d'annonces en vue de recruter des maîtres ;
- la mise sur pied de modules de formation complémentaires (selon les besoins) en cours d'emploi assortis d'une période probatoire raccourcie pour les personnes désireuses de réintégrer spontanément l'enseignement public après plusieurs années d'interruption ;
- le recrutement exceptionnel de personnes ne résidant pas dans le canton ;
- l'augmentation des places d'études pour les futurs maîtres du primaire (LME) ;
- l'exigence progressive pour les enseignants du secondaire d'enseigner deux disciplines selon le règlement-cadre de la CDIP ;
- la mise sur pied, à titre transitoire, d'un certificat universitaire complémentaire en mathématiques pour les non-titulaires d'une autre licence.

Mentionnons aussi que quelques procédures de gestion prévisionnelle du personnel enseignant de court-terme ayant une portée limitée sont utilisées. Il existe par exemple une procédure de « vœux d'emploi » pour laquelle chaque année est envoyé un formulaire aux enseignants afin qu'ils expriment leurs desiderata pour la prochaine rentrée scolaire. Il existe également une procédure similaire destinée à tout le personnel de l'Etat pouvant potentiellement prendre une préretraite (PLEND). Certaines prévisions sont aussi effectuées par les directeurs d'établissements scolaires, par les directions de services pour des raisons budgétaires.

Si on peut se réjouir du fait que le DIP ait entrepris un certain nombre d'études de type préventif, qu'il dispose d'un certain nombre d'instruments –bien que de portée limitée - de gestion prévisionnelle et que certaines mesures visant l'amélioration de la situation dans l'enseignement ont été entreprises, il n'en reste pas moins qu'un système de gestion prévisionnelle considérant la problématique dans une approche globale, est devenu nécessaire.

Même si le SRED n'a pas développé une analyse spécifiquement dédiée à la GPE, différents éléments d'information qui figurent dans certaines de ses publications³² présentant des données sur l'évolution des effectifs (et des projections) des

³² Notamment dans *Ressources humaines et financières*, SRED en collaboration avec les SAFs, dernière édition 2000.

élèves, des enseignants (effectifs et taux d'activités, pyramide des âges) des postes des différents niveaux d'enseignement, contribue à alimenter la GPE. Une publication récente « Le système d'enseignement et de formation genevois – Ensemble d'indicateurs »³³ donne des informations détaillées dont quelques-unes éclairent certains aspects de la GPE (effectifs et flux des élèves, taux d'encadrement, migration, population, urbanisation, décisions politiques, etc.).

La Division des systèmes d'information et de gestion est concernée à plus d'un titre par la GPE. Elle est d'abord responsable des outils informatiques permettant l'extraction actuelle des informations indispensables pour une GPE. Ensuite, elle est le maître d'œuvre de la modernisation des outils de gestion informatiques. Le SIRH sera un système intégré beaucoup plus performant convivial et fiable au niveau des données de RH, qui doit remplacer le système GIP à partir de 2003 et d'ici 2005. Cette base de données moderne devrait permettre une GPE performante. Les informations de GIP (notamment grâce à l'interface d'extraction GASPE au CO/PO) sont néanmoins utilisables dans les contraintes actuelles et en partie déjà utilisées sur un plan prospectif. Le potentiel de GIP n'est pas assez exploité et d'ici la mise en place de la nouvelle informatique, une meilleure exploitation de l'existant devrait déjà permettre un travail plus approfondi.

Un rapport des Services administratifs et financiers (SAFs) concernant le PLEND³⁴ donne de précieuses informations sur le flux de sortie du corps enseignant et son besoin de renouvellement. Une bonne récolte d'informations historiques, illustrant des tendances et donnant lieu à des constats utiles, alimentent la réflexion concernant le PLEND et les prévisions de départs à la retraite. Déjà ces chiffres passés justifient l'importante préoccupation concernant le nombre croissant de départs futurs en retraite du corps enseignant en fin de carrière. Aucune projection quantitative n'a été réalisée pour les départs PLEND, en partie en raison de l'impossibilité de connaître l'évolution des principaux déterminants. Des projections d'engagements d'enseignants sont ébauchées sur la seule base de leurs départs à la retraite à l'âge légal et à plus ou moins long terme.

3.2.3.2 Approches spécifiques des Directions générales

Au niveau primaire, la « rénovation » de l'école et l'instauration d'une nouvelle formation universitaire des enseignants « Licence Mention Enseignement » (LME) sont les bouleversements spécifiques les plus importants. Une pénurie d'enseignants sortant de la formation spécifique est déjà constatée depuis 2 ans (rentrée 1999). Aucune projection des besoins en enseignants ni donc de recrutement n'a pu être faite sur plusieurs années par la Direction du primaire, trop de facteurs entrant en ligne de compte, mais aussi par manque d'informations et d'instruments adéquats, rendant toutes prévisions et des scénarios par trop complexes et impossibles à établir. La Direction du primaire se base au coup par coup et presque intuitivement sur les effectifs et projections des élèves, les nouveaux

³³ *Le système d'enseignement et de formation genevois – ensemble d'indicateurs*, SRED, janvier 2001.

³⁴ Dossier PLEND (complément) adressé aux membres du Rapport général, Claude-Alain Baertschi, décembre 2000 et les «PLEND-Actions n°12 et 14 du Rapport Général », transmises par les différentes Directions d'enseignement à M. Michel Ramuz en automne 2000.

besoins en fonction de la rénovation, les infrastructures scolaires disponibles, les vœux des enseignants, les demandes de PLEND. Elle entreprend des projections à court terme des effectifs d'enseignants en formation pour effectuer son recrutement et ajuste la situation en fonction et au fur et à mesure des informations qu'elle reçoit.

A niveau secondaire I et II, les changements spécifiques les plus importants sont la création de la nouvelle entité de formation des enseignants IFMES (qui succède aux Etudes pédagogiques secondaires depuis 1999), la nouvelle grille horaire au Cycle d'orientation et la nouvelle maturité au postobligatoire. En ce qui concerne la gestion prévisionnelle, des efforts sont entrepris au niveau des projections des besoins en enseignants dans les branches les plus problématiques (des études ponctuelles pour les mathématiques³⁵ et la physique par exemple), basées essentiellement sur des projections démographiques des élèves et des enseignants. Les directions générales du CO et du PO, ayant des préoccupations similaires, collaborent activement à cette question : les services du personnel disposent et maîtrisent davantage d'outils de gestion que le niveau primaire. Le PO se prépare déjà aux rentrées 2002-03-04 à l'aide d'études spécifiques³⁶ et prévoit que d'ici 2010, 88 postes seront à pourvoir pour lesquels 176 personnes devront être engagées, ces chiffres étant basés principalement sur les départs à l'âge de la retraite légale. Les analyses des branches spécifiques, les mathématiques par exemple, reprennent les données historiques, des informations sur la répartition et les découpages des postes, les qualifications et les taux d'occupation des enseignants pour établir les besoins futurs en postes en fonction des départs normaux à la retraite. Il est question de mener ces études dans les principales branches à risque de pénurie, voire de pléthore.

Les deux directions du CO et PO, conscientes des risques de futures pénuries, ayant une excellente connaissance des problèmes du terrain, se réunissent régulièrement et mènent des concertations touchant aux problèmes de la gestion prévisionnelle.

Préoccupé par la question, les Services du personnel du DIP et la Division du personnel (dépendant des SAFs et responsable du personnel administratif et technique), se dotent progressivement d'outils, de données statistiques (surtout sur les chiffres PLEND), afin de pouvoir disposer d'une vision plus globale pour pouvoir d'agir efficacement sur un plan prévisionnel.

3.2.3.3 Autres Centres de responsabilité du DIP

D'autres services du DIP n'employant pas des enseignants, tels que l'Office de la jeunesse et l'Office d'orientation et de formation professionnelle, rencontrent également des difficultés dans le recrutement de leur personnel, des spécialistes de santé notamment. Ces offices, surtout l'Office de la jeunesse, sont démunis en terme de moyens, d'informations et d'autonomie en terme de GPP. De par la di-

³⁵ Dossier de travail pour séance SG/CO/PO/IFMES, 11 octobre 2000, Alexandre Lundgren et d'autres documents de travail établi par Jean-Marc Chalande en janvier 2001.

³⁶ *Estimation de l'impact de l'introduction de la nouvelle « grille-horaire » sur l'emploi lors des rentrées scolaires d'août 2001 et d'août 2002*, Alexandre Lundgren & Yves Richard, Direction générale du Cycle d'Orientation, service du personnel enseignant, novembre 2000.

versité des professions concernée, elles doivent faire l'objet d'analyses spécifiques.

4 ANALYSE DES MOUVEMENTS DU PERSONNEL ENSEIGNANT

Cette section apporte un premier éclairage sur les principaux flux de personnes qui devront faire l'objet d'un examen attentif. Elle expose en particulier les aspects institutionnels et organisationnels qui influencent les mouvements du personnel. Il s'agit de savoir quels sont les facteurs qui déterminent l'entrée (formation, recrutement) et la carrière dans le système éducatif, ainsi que les sorties du système éducatif (démographie et départs)³⁷. On s'efforcera ici de différencier le niveau primaire du secondaire, voire du secondaire I et II quand cela est nécessaire, en raison du fonctionnement et des modes d'organisation distincts.

4.1 Filières de formation

La formation, qui représente la phase préalable au recrutement, joue une influence cruciale sur le recrutement des enseignants, autant au niveau qualitatif que quantitatif.

Au niveau primaire, le changement récent du mode de formation, c'est-à-dire le passage des études pédagogiques à la Licence mention Enseignement, a bouleversé le panorama de la filière qui mène à la profession d'enseignant primaire. Ses caractéristiques et les principaux changements sont :

- la création d'une formation universitaire, unique en son genre, complète, exigeante, ouverte également aux personnes étrangères, allant résolument dans le sens de la professionnalisation de la formation ;
- l'adoption d'un quota maximum fixé à 80 étudiants par volée (et non pas en fonction des besoins en enseignants) ;
- la suppression de la formation « en cours d'emploi » et de l'engagement automatique des étudiants à la fin de leurs études ;
- le prolongement des études d'une à deux années, sans compter le laps de temps avant l'engagement décidé individuellement à la fin du cursus secondaire;
- la mise sur pied d'une formation complémentaire (lourde !) sur 3 ans pour les diplômés universitaires n'ayant pas suivi la filière LME.

Les conséquences directes sur le recrutement sont :

- une amélioration et meilleure adéquation de la formation face aux besoins qualitatifs du primaire, ainsi qu'une meilleure préparation des enseignants sortant de la filière LME aux réformes en cours;
- la nécessité de recruter un grand nombre de personnes provenant d'autres filières de formation;

³⁷ Basée sur une étude précédente (1997), l'annexe 1 présente à titre d'illustration, pour la période 1998 à 1995, les principales données sur les entrées et sorties.

- une inadéquation aux besoins quantitatifs de l'enseignement primaire : un engagement non plus en fonction des besoins de recrutement du primaire (ex-études pédagogiques), mais d'un nombre limité de nouveaux enseignants formés en LME ;
- un plus grand effort de travail et financier à fournir par les étudiants LME ;
- une rentrée plus tardive des étudiants formés en LME dans la profession, de une, deux, voire davantage d'années.

Le quota de 80 étudiants imposé à la formation LME, sans remettre en cause son apport qualitatif, représente un véritable goulet d'étranglement pour le recrutement des enseignants du primaire. Actuellement, le nombre de nouveaux licenciés s'engageant dans cette voie ne couvre pas les 40% des besoins.

Quels changements apporter à la LME ?

Des discussions sont actuellement en cours pour augmenter le quota LME de 80 étudiants (nombre décidé en 1995 par le DIP malgré les doutes émis par la FPSE quant à sa suffisance) à 100 étudiants, qui serait le maximum admis dans la formule actuelle de la formation d'après les responsables de la LME. En 1999, quelques 460 enseignants titulaires du primaire (sur un total de 1'300) ont assuré 1'015 stages fournissant un travail de terrain aux étudiants équivalent à un taux d'occupation hebdomadaire de 30-40% (considérés par le DIP comme étant une proportion minimale requise).

A en croire les responsables de la formation, cette augmentation du quota requerrait déjà un important processus de transformation. Il faut considérer que l'organisation d'une formation universitaire n'est pas flexible au niveau du temps d'encadrement comme l'étaient les études pédagogiques. Cette formation est de type professionnel, et donc très différente de ce que l'Université propose en général, et requiert une infrastructure adaptée. Le travail, souvent mené en petits groupes, requiert un nombre important de formateurs, une soixantaine au total entre les professeurs, les chargés de cours, et les maîtres d'enseignement et de recherche. Une activité de recherche est aussi une exigence indispensable pour assurer une formation universitaire, qui est actuellement tout juste assurée, par manque de temps.

Les besoins quantitatifs, à court terme, d'enseignants primaires formés en LME n'étant déjà pas satisfaits, il n'est de loin pas sûr que ce nouveau seuil d'admission suffise à moyen, voire long terme. Si la LME devait former à terme plus de 100 étudiants, une refonte complète de la formation serait nécessaire, toujours d'après les responsables de la LME.

Tout changement apporté à la LME aura des répercussions cruciales à moyen et long termes sur le recrutement des futurs enseignants primaires. Il serait donc nécessaire d'effectuer une analyse détaillée des besoins futurs en enseignants primaires sur le moyen, long terme avant de prendre une décision de fond. Tout en gardant à l'esprit que former davantage d'étudiants entraîne une remise en question qualitative de la formation : un juste compromis entre les critères qualitatifs et quantitatifs devra être trouvé.

Au niveau du secondaire, les candidats à la profession proviennent de filières universitaires différentes; il n'y a pas un parcours privilégié. Les candidats, une fois recrutés, doivent suivre une formation spécifique (non rémunérée) en cours d'emploi assurée par l'IFMES avant de pouvoir être nommés. Tout comme au niveau du primaire, cette filière de formation vient d'être complètement restructurée, ce qui a entraîné bon nombre de changements, tels que :

- une professionnalisation du parcours de formation équivalent au niveau Haute Ecole Pédagogique HEP (en voie d'être reconnue comme telle) à laquelle les maîtres en formation sont directement associés en participant activement à la définition des priorités et des moyens de mise en œuvre ;
- la résorption de la « file d'attente » des candidats du secondaire qui était créée par la limitation de l'accès à la formation ;
- la prise en charge automatique et obligatoire par l'IFMES de tous les maîtres nouvellement engagés ;
- le recours à un grand nombre de formateurs provenant du corps enseignant travaillant sur la base de dégrèvements ;
- une rémunération partielle des enseignants en formation qui sont uniquement payés pour les heures de travail qu'ils effectuent en tant que titulaires ;
- l'offre d'un type de formation de maîtres bi-disciplinaires et polyvalents pour le CO et le PO ;
- l'exigence de réussir la formation pour pouvoir continuer à enseigner une fois les études achevées.

Les conséquences directes sur le recrutement sont :

- une amélioration et une meilleure adéquation de l'offre face aux besoins qualitatifs du secondaire, notamment en termes de polyvalence des maîtres et de maîtrise des réformes en cours ;
- la résorption à court terme de la longue file d'attente de nouveaux enseignants devant suivre la formation, assurant ainsi la prise en charge de tous les modules de formation par des maîtres formés selon les exigences de professionnalisation du métier ;
- un risque de découragement des enseignants en formation dû à une moindre rémunération pendant la période de formation (notamment par rapport à des salaires du privé) après avoir effectué plusieurs années d'études universitaires ;
- le besoin accru (et variable) d'enseignants formateurs peut engendrer une augmentation des besoins en nouveaux enseignants dans certaines branches, afin de combler les heures de dégrèvement ;
- un risque de dissuasion des maîtres potentiels du PO à s'engager dans la filière de formation par crainte de devoir enseigner au CO ;
- en cas d'échec définitif de la formation des maîtres en formation, le licenciement immédiat et donc la cessation de l'activité d'enseignement (entre un tiers et mi-temps).

La résorption de la file d'attente des candidats à la formation a sans conteste été bienvenue, ce qui a contribué à prévenir partiellement la pénurie d'enseignants: les maîtres en formation en cours d'emploi occupent l'équivalent de 300 postes d'enseignant. Un effort reste à faire au niveau du développement de licences universitaires dans deux disciplines d'enseignement, qui devraient pouvoir être accomplies en un laps de temps plus court qu'actuellement. Des mesures d'incitation en faveur de certaines branches d'études (par exemple en sciences, en lettres

options anglais, allemand) pourraient être judicieuses, afin de pallier la pénurie d'enseignants dans ces branches.

4.2 Bassins de recrutement

Pour le primaire, les licenciés sortant de LME constituent la filière naturelle de recrutement d'enseignants. Une quantité suffisante de candidats qui se présentent actuellement à la formation LME existe et pourrait théoriquement couvrir les besoins en enseignants du primaire: 160 candidats se sont présentés en 1999 et 220 en 2000. Toutefois, comme l'accès à la LME est limité par un quota d'entrée de 80 places par volée, le nombre de licenciés sortant de LME est insuffisant. La Direction du primaire se voit donc contrainte de recruter les nouveaux enseignants dans un bassin de recrutement élargi à des candidats sortant d'autres filières. La Direction a engagé en 2000 en plus de 62 détenteurs de la LME :

- 29 brevetés provenant d'autres cantons ;
- 44 licenciés n'ayant pas le brevet requis, provenant d'autres formations universitaires FPSE (17) et autres licences proches (27) provenant par exemple de la Faculté de Lettres.

Ces filières représentent un bassin de recrutement non naturel puisque qu'elles ne devraient en principe pas déboucher sur l'enseignement primaire. Ces personnes doivent suivre une formation sur 3 ans, correspondant à la période probatoire, considérée comme lourde, car elle a lieu en plus de l'emploi et en dehors des heures de travail (des équivalences sont néanmoins possibles). Environ 100 personnes par année suivent cette filière. Cette formation est assurée avec difficulté par le Service des Enseignants de l'Enseignement Primaire (SEP), les suppléants devant aussi être formés par lui, ce qui pourrait déboucher sur un transfert à terme de cette compétence à l'Université - FPSE. Cette piste est actuellement étudiée sous la forme de Certificats universitaires de formation initiale complémentaire. Soulignons encore que le recrutement de ces personnes représente une « concurrence » pour le recrutement d'enseignants du secondaire.

Pour le secondaire, le bassin de recrutement se compose des licenciés de la majorité des facultés universitaires de Genève ou provenant d'autres cantons pour lesquels se pose parfois le problème de l'équivalence des titres. Contrairement au primaire, le recrutement n'est pas, à Genève, directement tributaire du parcours de formation pédagogique spécifique (de l'IFMES), puisque les maîtres sont engagés dans des places fixes à temps partiel et sont simultanément formés en cours d'emploi.

4.3 Premiers engagements

Au niveau du primaire, une pénurie d'enseignants qualifiés existe depuis 1999 et la rentrée 2000 a été encore plus fortement problématique. Le grand problème du recrutement du primaire, comme nous l'avons vu, réside dans la pénurie d'étudiants sortant de LME, alors même qu'un grand nombre de candidats se pré-

sente au concours d'entrée de la filière. La pénurie de personnel qualifié est déjà importante. En 1999³⁸, le personnel qualifié recruté était composé de :

- 60 licenciés LME sur 116 engagements, soit 52% des besoins couverts.
- 34 détenteurs de brevet d'autres cantons, couvrant 29% des besoins.

Le solde des enseignants recrutés dans d'autres filières, qui n'ont pas les qualifications requises et qui, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, sont contraints de suivre une formation complémentaire, représentait près d'un cinquième des besoins pour l'année en question.

En 2000³⁹, le personnel qualifié recruté était représenté par :

- 62 licenciés LME sur 143 enseignants recrutés (pour 116 postes) - soit 43% des recrutements.
- 29 détenteurs de brevet d'enseignement délivrés par d'autres cantons, soit 20% des besoins couverts.

On constate une dégradation de la situation par rapport à l'année précédente puisque pour l'an 2000 ce sont plus d'un tiers du personnel qui ne possède pas les qualifications requises et moins de la moitié qui sont au bénéfice de la nouvelle formation enseignant les spécificités de la Rénovation des écoles primaires genevoises. De surcroît, le problème d'engagement sera sans aucun doute encore plus aigu en 2001 selon la direction du personnel. Le problème majeur réside dans le fait que le recrutement actuel de la relève du corps enseignant primaire doit se faire actuellement « à deux vitesses » : une majorité de personnes qui sont recrutées émanent d'autres filières universitaires que la LME, qui ne sont pas préparés de la même manière à la profession, ce qui les oblige à suivre une lourde formation (en emploi) complémentaire assurée avec difficulté par le SEP. Or, comme le souligne la Direction générale du primaire, «sur le point de l'engagement du personnel enseignant on peut relever que dans l'enseignement primaire, les principales fonctions d'enseignants appellent la même formation»⁴⁰, sous-entendu la LME.

Le secondaire, qui collabore étroitement entre les niveaux I et II et qui aborde les questions de recrutement en concertation constante, connaît une pénurie d'enseignants, notamment en sciences (mathématiques, physique, informatique) et en langues (anglais surtout). Ces profils sont très recherchés car ils sont peu nombreux et pas forcément désireux de se lancer dans l'enseignement, généralement par manque d'attractivité de la profession, particulièrement du salaire, par rapport au secteur privé. Cette recherche devient une préoccupation constante, alors que pour d'autres types de licences, il n'y pas ou peu de demandes (notamment en arts et géographie). Les candidats bi-disciplinaires sont particulièrement

³⁸ *Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 1999*, section DIP, Enseignement primaire ; Chancellerie d'Etat, Service de l'information, de la documentation et des publications, avril 2000.

³⁹ *Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève pour l'année 2000*, section DIP, Enseignement primaire ; Chancellerie d'Etat, Service de l'information, de la documentation et des publications, avril 2001.

⁴⁰ Extrait de *Action n°12 et 14 du Rapport général : évaluation des conséquences du PLEND dans les unités* – synthèse des notes des directions générales.

recherchés, surtout quand il s'agit de licenciés en sciences. Les engagements se font sur la base d'entrevues menées directement par les différents établissements du CO et du PO en fonction des besoins de ceux-ci et des candidats qui se présentent, avec accord des directions.

Le fait que les cours d'une année scolaire soient assurés par différents enseignants spécialisés dans les différentes branches confronte le secondaire de manière plus aiguë que le primaire à la redistribution annuelle complète des besoins en enseignants, déterminée par l'affectation des postes, cours, salles, formations, dégrèvements, responsabilités, etc. Ce lourd travail a pour conséquence de transformer parfois les réunions des responsables d'établissements en pénibles séances de négociation où les enseignants sont les enjeux principaux ; c'est une conséquence plus ou moins directe de la gestion de la pléthore relative durant les années 90 qui ont été marquées par la réduction des postes de travail. Ce phénomène a donné lieu à un fort morcellement des postes, créant un nombre important d'enseignants « voltigeurs » qui travaillent dans différents établissements, dans le même niveau d'enseignement (CO/PO) ou non. Ce phénomène est amplifié par la tendance de dotation horaire qui va en diminuant: on engage davantage de professeurs qu'auparavant à nombre de postes constants, autrement dit, il y a une augmentation des embauches à temps partiel, ce qui accroît directement le besoin en enseignants.

D'autres éléments doivent être pris en considération :

- le CO paraît plus vulnérable en terme de pénurie, du fait d'un départ naturel des maîtres du CO au PO.
- les HES représentent une concurrence potentielle non négligeable au niveau du recrutement dans certaines branches (informatique, par exemple).

La possibilité d'élargir l'engagement à des personnes étrangères - la loi sur l'instruction publique a été modifiée en ce sens puisque la nationalité suisse n'est plus exigée à l'engagement - et/ou vivant hors canton est en discussion. Cette mesure pourrait détendre dans une certaine mesure la situation, mais bute sur le fait qu'une pénurie d'enseignants existe et s'annonce aussi ailleurs. Il conviendrait donc peut-être de faire un effort particulier pour attirer les jeunes à la profession et repenser les conditions d'engagement.

D'autres divisions du DIP rencontrent des difficultés importantes dans le recrutement de certaines professions spécifiques. L'Office de la jeunesse connaît une situation de crise due à une carence en personnel aiguë et à des contraintes d'engagements inadaptées par rapport aux exigences requises (carence de postes et de budget, engagements temporaires, salaires non attractifs, pas de publication des annonces d'offre d'emploi, etc.), dans un contexte de travail difficile, provoquant aussi un fort absentéisme et des départs au PLEND. Différents profils de médecins, des infirmières, des secrétaires même, sont par exemple difficiles à recruter.

L'Office d'orientation et de la formation professionnelle, qui connaît une restructuration importante au niveau de son organisation, est aussi confronté, bien que dans une moindre mesure, à des difficultés de recrutement: vieillissement du personnel, sous-effectif, recrutement difficile de jeunes licenciés universitaires – la formation universitaire étant devenue désormais indispensable pour faire face aux

changements de compétences – salaires non compétitifs, manque de rigueur et de méthode, d'autonomie, de budget, de postes et de cohésion d'engagement.

4.4 Retour à la profession

Aucun effort particulier n'est entrepris en vue d'un réengagement des enseignants ayant quitté la profession par le passé, susceptibles de reprendre le métier, alors qu'ils pourraient représenter une force de travail non négligeable. Aux Etats-Unis par exemple, on constate qu' « un quart de tous les enseignants qui avaient quitté la profession y sont retournés quelques années plus tard. Il est donc impératif de distinguer une usure temporaire d'un départ définitif hors de la profession »⁴¹.

Le canton de Zürich, qui connaît aussi une pénurie d'enseignants, a constaté qu'à tout moment certains anciens enseignants cherchent, après une interruption, à revenir dans la profession. Il pense qu'il faudrait leur présenter en permanence des possibilités de retour. Pour cela, Zürich a tout récemment opté (dès janvier 2001) pour un concept de réengagement⁴², à l'essai durant 3 ans. Le projet, qui est coordonné par un des centres de formation continue (le Pestalozzianum), doit faire ses preuves et après évaluation intermédiaire et finale, sera adopté définitivement dans sa version corrigée.

Après une expérience mitigée de réengagement effectué entre 1989-91, toute une série de mesures ont été prises afin de remettre les ex-enseignants dans le circuit : appui-conseil pour clarifier leur situation professionnelle, établissement de plans de formation individuels, création de cours de formation de mise à niveau spécifiques, offre d'accompagnement de type appui-conseil et possibilités d'échange d'expériences, sollicitation d'un réseau d'enseignants nommés, organisés en équipe, qui les reçoivent dans leurs classes, etc. En plus des dépenses annuelles de l'opération de Fr. 100'000.-, des moyens nécessaires seront aussi mis à disposition par la direction de formation, en particulier un effort de communication (mailing aux écoles et insertion dans une publication scolaire). Genève pourrait s'inspirer de ces démarches en vue de futurs réengagements, qui pourraient partiellement combler la pénurie et intégrer cette approche dans la GPE.

4.5 Carrière professionnelle

On constate à tous les différents niveaux d'enseignement une certaine lassitude, voire une forte usure des professeurs et maîtres, surtout ceux qui sont en fin de carrière. Ceci s'explique par différents facteurs :

- une décennie restrictive au niveau budgétaire, salarial et en terme de recrutement, ayant rendu le travail en général plus pénible ;

⁴¹ Kirby (Sheila Nataraj) & Grissmer (David W.), *Teacher Attrition : Theory, Evidence, and Suggested Policy Options* ; paper presented at the World Bank / Harvard Institute for International Development Seminar on "Policies Affecting Learning Outcomes Through Impacts on Teachers", Cambridge, Massachusetts, 1993, document cité dans l'étude de François Jung.

⁴² Voir document du Bildungsrat des Kantons Zürich: *Volksschule, Unterstützungsangebot für wieder-einstiegswillige Lehrpersonen*, 19 septembre 2000.

- un vieillissement du corps enseignant, pas suffisamment renouvelé, qui augmente son usure générale ;
- une forte fidélité à la profession (une fois entré, on ne démissionne pas beaucoup) dont les activités sont souvent répétitives et ritualisées entraînant une routine qui ne favorise pas l'adaptation aux changements ;
- un manque de filière de recyclage des enseignants, qui n'ont pas de portes de sortie convenables de la profession ;
- un manque de politique de mobilité et de gestion de carrière⁴³, n'offrant que peu de possibilités d'évoluer ;
- des réformes et changements importants incitant les enseignants à s'adapter, souvent à contre-cœur pour les plus âgés ;
- une conjonction de ces différents facteurs qui peut peser lourd.

Ce sont surtout des postes d'inspecteurs, de responsables d'établissement et de cadres, peu nombreux, qui permettent d'évoluer à l'intérieur du système. Ces postes requièrent des compétences professionnelles complémentaires, mais peu de formations suffisamment spécifiques sont proposées aux enseignants, qui sont généralement formés sur le terrain, pour faire face aux nouvelles responsabilités.

Les enseignants ont aussi de multiples tâches hors enseignement (dégrèvements), prises sur leurs heures d'enseignement face aux élèves : tâches administratives, service de remplacement, formateur, prospectives pédagogiques, décanat, etc. Ces dégrèvements, justifiés ou non, engendrent un accroissement en besoin d'heures d'enseignement et donc d'enseignants. Dans la perspective de la GPE, il faudrait se demander si les dégrèvements ou une partie de ceux-ci ne pourraient pas être effectués par du personnel administratif.

Une véritable matrice des capacités/compétences spécifiques des enseignants fait défaut de sorte que cet élément ne peut pas être pris davantage en considération (qui peut enseigner quoi ?). Ceci est en partie dû aux outils informatiques qui ne sont pas suffisamment performants, même si des changements à ce niveau sont en cours. Encore faudrait-il que les établissements scolaires, au niveau secondaire surtout, jouent le jeu de la mobilité des enseignants, ce qui n'est pas chose acquise.

Pour le moment, aucune formation de recyclage n'est offerte aux enseignants qui voudraient quitter l'enseignement pour un travail plus administratif, à l'Etat par exemple. Il n'existe pas non plus d'aide aux enseignants désireux de quitter le métier pour s'engager dans un autre métier dans le secteur privé. L'enseignement est encore considéré comme une profession pour la vie. Or, aujourd'hui plus que jamais, on n'épouse plus nécessairement une carrière à vie, car on passe beaucoup plus facilement qu'avant d'une profession ou d'une activité à une autre. La

⁴³ Voir notamment les études de Huberman (Michaël) et al., *le Cycle de vie professionnelle des enseignants secondaires : résumé d'une recherche démentielle* — Genève : Fac. Psychol. et des Sciences de l'éducation (*Cahiers de la Section des Sciences de l'Education* ; 54), 1989 ; *la Vie des enseignants : évolution et bilan d'une profession* — Neuchâtel : Delachaux & Niestlé, 1989.

faible perspective de changer d'orientation professionnelle peut aussi être un frein à s'engager dans la profession.

4.6 Départs de la profession

Les départs liés au vieillissement du corps enseignant sont à juste titre une des principales préoccupations d'une GPE. En voici l'illustration :

Ressources humaines du DIP par niveau d'enseignement 1994-1999

PERSONNEL ENSEIGNANT DE 50 ANS ET + ⁽¹⁾, EN FIN DE CARRIÈRE D'ICI 15 ANS	1994 en %	1999 en %	1999 en nombre absolu ⁽²⁾
<u>Primaire</u>	22.1%	34.9%	886 (3)
<u>Secondaire I (CO)</u>	25.6%	34.5%	548
<u>Secondaire II (PO)</u>	32.8%	41.2%	979
Autres : <u>CEPSPE</u>		32.7%	32
<u>HES</u>		52.1%	148
<u>UNI</u>		27.2%	650
Tous niveaux sauf Uni ⁽⁴⁾		37.8%	2'364

Source : SRED⁴⁴

(1) Certains enseignants travaillent pour différents niveaux d'enseignement (dit «voltigeurs»), notamment au CO et au PO. Les chiffres ne peuvent donc pas être simplement agrégés entre les différents degrés.

(2) Ces chiffres sont basés sur des tranches quinquennales « 50-54 ans », « 55-59 ans », « 60-65 ».

(3) Pour le primaire, ce chiffre est inférieur à la réalité car le personnel primaire prend la retraite à 62 et non à 65 ans.

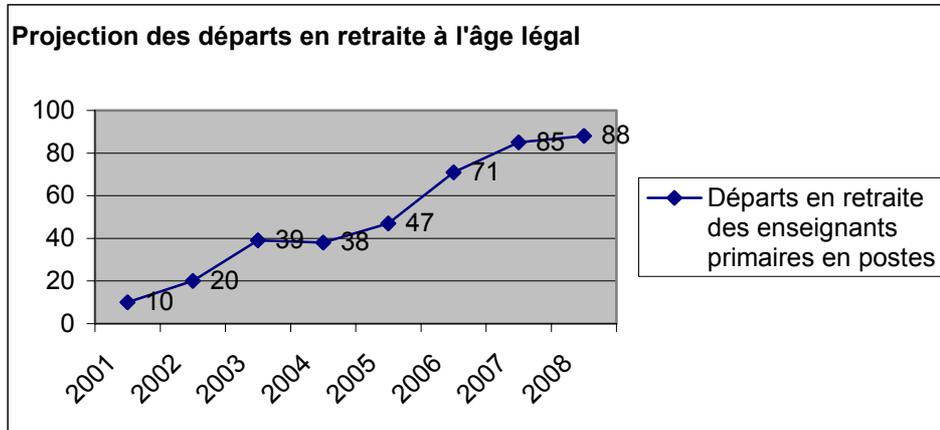
(4) En supposant que les enseignants de HES n'enseignent pas à l'Université, ce chiffre est correctement agrégé.

En primaire, la moyenne d'âge des enseignants augmente de 1.6 années entre 1994 et 1999. Le personnel de 50 ans et plus, homme et femmes confondus, passe de 22.1% à 34.9% du total. Le groupe le plus représenté en 1994, les « 45-49 ans », a basculé dans celui des « 50-54 ans » cinq ans plus tard. Cette cohorte d'enseignants pèse lourd dans l'évolution de la taille du groupe des plus de 50 ans...»⁴⁵. Les départs à l'âge légal de la retraite en terme de postes prévus pour

⁴⁴ Ressources humaines et financières du DIP, édition 2000, DIP – SRED, Genève, octobre 2000.

⁴⁵ Op. cit. SRED, partie IV : Ressources humaines de l'IP par niveau d'enseignement, personnel du DIP par tranche quinquennale : évolution 1994-1999.

ces prochaines années suivent une courbe quasi-exponentielle. Les données à partir de 2000 sont les suivantes :



Source : DEP-DIP

Suite à la période des années '90 caractérisée par une situation de quasi-pléthore, le taux de renouvellement (en personnes) des maîtres du PO et du CO a été négatif dans de nombreuses disciplines, ce qui a encore accéléré le vieillissement du corps enseignant. Dans l'ensemble de l'enseignement secondaire, on constate qu'un nombre important d'enseignants atteindront l'âge légal de la retraite ces prochaines années. Si le phénomène est numériquement plus important dans l'enseignement postobligatoire, il touchera sans doute davantage le CO, dont une partie des enseignants souhaiteront passer au PO (mouvement naturel de carrière). Au niveau du secondaire I (CO) et du secondaire II (PO), la moyenne d'âge a augmenté de 1.7 ans en cinq ans, ce qui représente un vieillissement du corps enseignant plus rapide que celui du primaire. Au CO, si le groupe « 50 ans et plus » gagne en importance, celui des « 40 – 49 ans » diminue, passant de 37.5% à 34.9% durant cette période.

4.7 Départs PLEND

D'une manière générale, on constate un accroissement des départs de la profession, la part des personnes atteignant l'âge de la retraite étant en augmentation. Les départs liés au PLEND sont, en nombre absolu, en constante augmentation et, en proportion, de loin la raison principale de départ.

Au niveau primaire, le tableau ci-dessous indique le nombre des départs PLEND d'enseignants depuis 1995.

Nombre de départs des enseignants primaires

Départs du primaire	Age légal	PLEND (personnes)	PLEND (postes)	Autres (postes)	Total (postes)	% PLEND / Total (postes)

1995	n. d.	9	7.9	n. d.	n. d.	n. d.
1996	n. d.	14	12	n. d.	n. d.	n. d.
1997	n. d.	29	25	n. d.	45	55.6%
1998	n. d.	35	30	n. d.	48	62.5%
1999	n. d.	49	40	n. d.	69	60.0%
2000	11	52	45	16	72	62.5%
Total	n. d.	165	140	n. d.	234	59.8%

Source : DEP-DIP

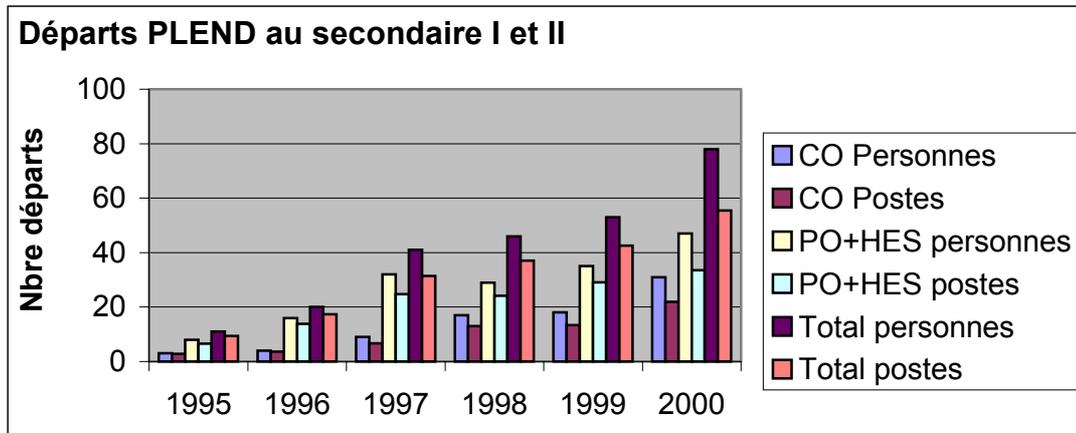
Mis à part le nombre important de retraite anticipée des deux premières années de la mise en place du PLEND (56 et 35 pour 1993 et 1994), on assiste depuis 1995 à un accroissement régulier des départs liés au PLEND : de 9 en 1995 à 52 en 2000 (représentant le 2% du corps enseignant primaire).

Au niveau du secondaire, les départs liés au PLEND ont été les suivants :

Tableau des départs PLEND au secondaire

PLEND	CO		PO+HES		Total	
	Personnes	Postes	personnes	postes	personnes	postes
1995	3	2.8	8	6.6	11	9.4
1996	4	3.6	16	13.8	20	17.4
1997	9	6.7	32	24.7	41	31.4
1998	17	13.0	29	24.1	46	37.1
1999	18	13.4	35	29.1	53	42.5
2000	31	21.9	47	33.5	78	55.4
Total	82	61.4	167	131.8	249	193.2

Source : Service du Budget 20.11.2000



Source : Eco'Diagnostic

Le constat pour le secondaire CO et PO confondus est comparable à celui du primaire. On constate une augmentation régulière des départs PLEND. Elle est particulièrement forte en 2000, probablement liée à l'abaissement de l'âge d'accès à 55 ans. Il n'a pas été possible d'effectuer le rapport entre les personnes pouvant potentiellement prendre le Plend avec ceux qui l'ont effectivement pris. On peut estimer que – sous réserve de vérification ultérieure - cette proportion, toute chose égale par ailleurs, est relativement stable et que si elle ne devait pas croître, elle devrait le rester.

4.8 Autres facteurs d'influence

Pour reprendre les constatations de François Jung, « un facteur important déterminant la demande d'enseignement constitue bien sûr l'évolution de la population enseignée. Aussi, faut-il considérer des aspects plus contextuels du système d'éducation, ayant trait à l'organisation générale et à la réforme de l'enseignement, tels que la taille des classes, les horaires d'enseignement, mais aussi l'allongement général des cursus, les réformes en cours, les filières multiples, etc. En analogie, le contexte sociétal influence l'offre potentielle des enseignants : situation professionnelle, motivations à s'engager dans la profession, politiques publiques en matière de gestion des enseignants, notamment en matière salariale et de formation, et bien d'autres encore »⁴⁶.

4.8.1 Effectifs et encadrement des élèves

Un des facteurs importants qu'il faut considérer est l'évolution des effectifs des élèves et leur encadrement. Même si l'évolution des effectifs des élèves et celles des enseignants ne sont pas étroitement corrélées, il est certain que l'une influence l'autre.

On constate une légère diminution des effectifs de la division élémentaire depuis 2000 qui est imputable au recul des naissances (actuellement en stabilisation) dès

⁴⁶ Op. cit. François Jung.

le début des années 1990, ceci après une augmentation régulière et importante de tous les effectifs des élèves durant la décennie précédente. En parallèle, les effectifs de la division moyenne et du secondaire I continuent à croître régulièrement.

Evolution du nombre d'élèves 1990 à 2009

	1990	1995	1999	2000 ⁽¹⁾	2003 ⁽²⁾	2005 ⁽²⁾	2009
Division élémentaire	13'517	16'425	17'284	17'224	17'094 (+26.43%)	-	-
Division moyenne	13'542	14'049	16'188	16'697	17'063	17'048 (+25.89%)	-
Total E1-P6	27'059	30'474	33'472	33'921	34'157 (+26.23%)	-	-
CO	10'403	10'718	11'216	11'463	12'606	13'083 (+25.76%)	13'033

Source : SRED

⁽¹⁾ Estimations uniquement à partir de cette année et pour les suivantes

⁽²⁾ Les augmentations sont calculées par rapport à l'année 1990

En ce qui concerne les projections, les données basées sur le calcul du SRED prennent en compte différentes hypothèses élaborées en collaboration avec l'administration scolaire et d'autres interlocuteurs institutionnels. Selon les dernières analyses du SRED⁴⁷, les tendances suivantes se dessinent :

« Les estimations semblent traduire une tendance profonde dans le temps. Les prévisions à court terme montrent toutes qu'il y a maintien actuel ou augmentation des effectifs scolaires »⁴⁸ (sauf comme on l'a vu, en ce qui concerne la division élémentaire si on la considère séparément). Or, la hausse des effectifs depuis 1990 n'a pas été suivie par une hausse des effectifs des enseignants, comme l'indique le tableau ci-dessous.

On constate qu'ils ont même diminué au Cycle d'orientation. Durant la période 1994 –1999, les effectifs des élèves ont crû de façon bien plus prononcée que ceux des enseignants quand bien même il n'y pas eu de baisse : en primaire +14% EPT d'élèves contre +1.85% EPT d'enseignants ; au CO +5.39% EPT d'élèves contre -2.36% EPT d'enseignants. Soulignons que ce phénomène s'est produit en raison des restrictions budgétaires, conséquence de la crise économique des années 1990.

La conséquence est une baisse de taux d'encadrement à tous les niveaux d'enseignement. Durant la période considérée, on observe une augmentation de 12% du nombre d'élèves par enseignant en primaire et de 8% au Cycle d'orientation, le PO étant affecté dans une moindre mesure. Or, le ratio élèves/enseignants est un des éléments d'ordre qualitatif de l'enseignement, même si la qualité de l'encadrement ne se limite pas aux seuls enseignants. Il faudrait aussi considérer les autres catégories de personnel, les ressources pédagogiques mi-

⁴⁷ Le système d'enseignement et de formation genevois – ensemble d'indicateurs, SRED, 2001, p. 238.

⁴⁸ RH&F 2000, p. 11.

ses à disposition et d'autres éléments encore qui façonnent l'environnement immédiat des élèves.

Variation du nombre d'élèves et d'enseignants (en EPT, 1994 - 1999)

Enseignant-élèves EPT (1)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994-99
Primaire							
EPT enseignant	2'070.4	2'062.7	2'090.0	2'107.3	2'090.5	2'108.7	+1.85%
EPT élèves	29'760	30'879	31'888	32'598	33'225	33'933	+14.02%
Ratio d'encadrement enseignant	14.37	14.97	15.26	15.47	15.89	16.09	+11.97%
Secondaire I							
EPT enseignant	1'083.63	1'063.98	1'062.71	1'082.02	1'059.05	1'058.02	-2.36%
EPT élèves	10'642	10'718	10'778	10'822	11'015	11'216	+5.39%
Ratio d'encadrement enseignant	9.82	10.07	10.14	10	10.4	10.6	+7.94%
Secondaire II (2)							
EPT enseignant	1'507.1	1'494.13	1'493.6	1'495.73	1'519.95	1'523	+1.05%
EPT élèves	14'302	14'347	14'308	14'807	14'604	15'150	+5.93%
Ratio encadrement élèves/enseignant	9.49	9.6	9.58	9.9	9.61	9.95	+4.85%

Source : SRED

(1) EPT = équivalent postes à plein temps

(2) : Y compris le niveau tertiaire non-universitaire

Si la dégradation observée du taux d'encadrement n'est actuellement pas alarmante en comparaison nationale et internationale (la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis ont des ratios plus élevés)⁴⁹, il n'en demeure pas moins un facteur de préoccupation. En effet, comme c'est le cas dans le canton de Vaud par exemple, les effectifs d'élèves trop élevés sont un élément de préoccupation majeur des enseignants, affectant leurs capacités à faire face à leurs responsabilités, et leur santé.

4.8.2 Réformes

Au primaire, la « rénovation », qui doit être généralisée à tous les établissements d'ici 2004, exige des forces de travail supplémentaires, soit, notamment, une centaine de nouveaux postes, dont 50 postes de responsables d'établissement provenant du corps enseignant.

⁴⁹ Voir SRED Op. cit. Indicateur A7.

Au secondaire, les nouvelles grilles horaires (au CO et au PO), de par leur plus grande offre de cours à options, engendrent aussi des fluctuations parfois importantes en besoin d'enseignements et d'enseignants⁵⁰. D'autres réformes dans le futur pourront aussi engendrer des bouleversements ayant des conséquences directes sur les besoins en enseignants.

4.8.3 Autres facteurs

La problématique posée par la gestion prévisionnelle des flux des enseignants ne relève donc pas d'une simple adéquation entre la hausse des effectifs scolaires et l'augmentation de l'offre d'enseignants, respectivement du risque de pénurie ou d'excédent lié à un décalage démographique, elle doit aussi tenir compte de nombreux facteurs externes. L'influence des effectifs scolaires et de la démographie des enseignants doit être relativisée par rapport à l'impact de la politique générale en matière d'éducation et la situation économique globale. D'autres facteurs, comme le contexte social et économique ou l'attrait de la profession, doivent aussi être pris en compte. Voici quelques exemples :

- La prolongation des études (taux net de scolarisation et son espérance), une tendance observable à Genève⁵¹ comme dans la plupart des pays européens, a certainement un impact sur le besoin (accru) en enseignants. A Genève, l'espérance de scolarisation (avant l'âge de 36 ans) a augmenté de près d'un an pour la moyenne de la population scolarisée dans les 20 dernières années : de 1980 à 1999, pour un enfant de 4 ans, cette espérance passe de 15.6 ans à 16.5 ans et pour un enfant de 6 ans, elle passe de 13.8 à 14.7 ans. Lorsqu'on analyse l'évolution par niveau d'enseignement, on constate que l'augmentation de la scolarisation nette a lieu aux âges avant et après la scolarité obligatoire, et une progression analogue dans le tertiaire entre 1980-90. Même si cette tendance est reflétée dans les effectifs réels des élèves qui prend en considération l'ajustement des taux de scolarisation année après année, elle pourra être considérée d'une façon spécifique dans une perspective à long terme ;
- La prolongation des études due à la professionnalisation de l'enseignement a aussi des conséquences en matière de GPE, notamment celle de retarder l'entrée des jeunes enseignants dans la profession et de raccourcir la durée de la carrière des enseignants (en supposant qu'ils décident de la mener jusqu'au bout). Dans la filière pédagogique genevoise, au niveau primaire, la formation universitaire LME dure davantage que les anciennes Etudes pédagogiques. Cela est moins vrai pour le secondaire, où les enseignants sont en formation à l'IFMES en cours d'emploi (à temps partiel) et ne sont plus contraints d'attendre durant des années, comme auparavant, pour pouvoir suivre la formation pédagogique secondaire. Le délai se situerait davantage

⁵⁰ Voir Estimation de l'impact de l'introduction de la « nouvelle grille-horaire » sur l'emploi lors des rentrées scolaires d'août 2001 et 2002, DGCO, service du personnel enseignant, A. Lundgren – Y. Richard, nov. 2000.

⁵¹ Op. cit SRED, indicateurs D1.

au niveau de l'obtention d'heures d'enseignement à plein temps, une fois la formation achevée avec succès ;

- La durée de la scolarité obligatoire influence aussi directement le besoin en enseignants. A Zürich par exemple, on observe une diminution de la durée de la maturité, ce qui diminue les effectifs des « Mittelschulen »⁵². Aussi, le canton de Fribourg, voulant faire des économies, veut réduire sa scolarité post obligatoire (gymnase) d'une année⁵³ « pour s'aligner sur le reste de l'Europe »⁵⁴. Une mesure certainement radicale, voire polémique certes, mais qu'il faut considérer puisque 22 cantons connaissent un cursus sur douze ans, contrairement à Fribourg, Valais et Genève, qui en proposent treize. « La formule 6-3-3 (six ans de primaire, trois ans de secondaire I et trois ans de secondaire II) est la solution la plus souvent adoptée » et, à l'instar des cantons de Zürich et Fribourg, est « prochainement envisagée par Berne, Saint-Gall et Thurgovie »⁵⁵. A Fribourg en 1998, l'enseignement emploie le 7.0% de la population active contre 5.6% pour la moyenne suisse⁵⁶. Fribourg, Genève et Vaud connaissent les proportions de personnel travaillant dans l'enseignement, en pourcentage de l'ensemble des emplois par cantons, les plus fortes de Suisse⁵⁷. Genève, en comparaison internationale, se trouve aussi classée à un niveau qui se situerait après les trois pays de l'OCDE dont la part de la population active occupée employée dans l'enseignement est la plus élevée⁵⁸. Même si la réduction d'une année de la scolarité implique des reports directs des effectifs scolaires sur ceux de l'Université, il n'est pas exclu que Genève décide un jour d'adopter une telle formule, ce qui aura forcément des implications sur les effectifs des enseignants.

⁵² Voir le document Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan 2000-2003 (KEF 2000) und Finanzplan 2004-2005 des Kantons Zürich, Auszug Bildungsdirektion, adopté par le parlement le 15 septembre 1999.

⁵³ Voir article Fribourg veut faire des économies en réduisant a scolarité d'une année, Willy Boder, journal « le Temps », jeudi 22 février 2001.

⁵⁴ Citation de l'article Finances cantonales, dix-neuf millions à la Trappe, Sébastien Julan, journal « La Gruyère », du 22 février 2001.

⁵⁵ Citation de l'article de « Le Temps ».

⁵⁶ Tiré du tableau : Part des emplois par branches en 1998, en Suisse et à Fribourg, Nouvelle orientation du développement de l'économie fribourgeoise, Direction de l'économie, des transports et de l'énergie du canton de Fribourg, 5 février 2001 (document internet : <http://www.fr.ch/economie/direction/lignes/npe/npe.pdf>).

⁵⁷ Voir Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, 1999, OFS, chapitre : Emplois dans l'enseignement, p. 47.

⁵⁸ Op. cit. SRED, indicateurs

5 INTRODUCTION D'UN SYSTEME DE GPE A GENEVE

5.1 Principes de gestion prévisionnelle

Toute démarche de type prévisionnelle implique une orientation vers l'avenir. Des méthodologies rationnelles et des outils à la hauteur de la complexité des situations et des enjeux sont nécessaires pour préparer l'avenir, engageant une réflexion proactive, plutôt que réactive, devant anticiper les fractures potentielles et les évolutions possibles. Si différentes démarches de type prévisionnel existent, il apparaît nécessaire d'en définir quelques principes.

La planification est le processus de prise de décision et de contrôle centré sur l'allocation des ressources en fonction des objectifs fixés, alors que la planification stratégique renvoie au processus de gestion du changement de l'organisation. Il faut pourtant rappeler que toute planification, même quand elle est stratégique, connaît des limites. Celles-ci sont intrinsèques au facteur d'incertitude liée à l'avenir, et donc du risque lié à l'erreur de projection, que toute démarche prévisionnelle cherchera à minimiser.

La prospective (au sens large) quant à elle peut être définie comme un « processus d'exploration des futurs possibles dans toutes leurs dimensions, à l'aide de scénarios probables, intégrant l'analyse de l'impact socio-économique des décisions et des objectifs fixés, et définissant les éléments clés susceptibles d'introduire des ruptures ou des changements forts »⁵⁹. Bien sûr, la prospective est étroitement liée aux processus de planification et de planification stratégique se situant en aval.

Citons en exemple l'enquête dans le domaine éducatif, menée à l'échelle européenne par Eurydice : « La prospective en éducation au sein des Etats membres de l'Union européenne »⁶⁰, qui met en avant la prospective comme étant un outil adapté et capable d'aider le décideur politique à construire le futur dans ce domaine, susceptible d'orienter son action à la lumière des avenir possibles. Sans pour autant éradiquer l'incertitude, une démarche du type prospectif est susceptible de contribuer à la réduire, en évaluant au mieux la marge d'erreurs et de risques, en comprenant les erreurs passées et en maîtrisant les méthodes de prévision et les outils statistiques nécessaires. Ce besoin est d'autant plus marqué qu'il s'agit d'éducation, domaine qui est de plus en plus reconnu comme un élément déterminant pour l'évolution future de nos sociétés. L'effet des réformes entreprises dans ce domaine ne se fera sentir qu'à long terme.

Toute gestion prévisionnelle de ressources humaines met l'accent à la fois sur la prise en considération d'informations sur l'avenir dans les décisions de gestion et

⁵⁹ Eurydice : *La prospective en éducation au sein des Etats membres de l'Union européenne*, Résultats de l'enquête Eurydice, D/1999/4008/4.

⁶⁰ Ibid.

sur la nécessité d'évaluer les conséquences de ces décisions à un terme plus éloigné qu'on ne le fait d'ordinaire⁶¹. Deux éléments essentiels sont le terme auquel est fixé l'objectif et la préparation des décisions à prendre pour la mise en place de procédures. Elle exige l'exploration systématique du futur, donc de l'incertain, pour pouvoir prendre les bonnes décisions aujourd'hui en fonction des développements prévus. Par conséquent, la gestion prévisionnelle n'est pas une étape d'exploration et d'études. Elle implique au contraire la reconnaissance de la « dimension stratégique des ressources humaines ». La gestion prévisionnelle est donc un outil de décision stratégique. Limiter la gestion prévisionnelle des ressources humaines à la gestion des mouvements, des pénuries et des excédents de personnel - ses aspects essentiellement quantitatifs - reviendrait à l'en dénier d'une grande partie de son intérêt. Elle doit aussi servir à questionner directement la gestion courante du personnel, dans ses différentes dimensions, en particulier ses aspects qualitatifs: formation, qualification, rétribution, organisation, communication, compétences, carrières, etc. Elle implique la construction de cohérences globales intégrant ces différents éléments.

5.2 Aspects quantitatifs versus qualitatifs

La base de la GPE réside de toute évidence dans l'aspect quantitatif des enseignants et repose d'abord sur les questions de bases : quels sont les besoins futurs en enseignants et de combien de postes d'enseignants le système éducatif aura-t-il besoins ? Si d'une part la GPE requiert d'analyser les départs, les entrées dans la profession et les écarts qui en résultent pour compenser ceux-ci, les besoins quantitatifs sont loin d'être statiques. Il s'agit donc de pouvoir cerner ces évolutions et de définir les paramètres qui les influencent. Il s'agit aussi de pouvoir déterminer les besoins induits par le système éducatif qui lui-même connaît des changements en permanence.

Il s'agira aussi de pouvoir répondre à des questions complémentaires, dans les différents niveaux d'enseignement, autour des thèmes tels que :

- l'évolution des effectifs scolaires
- l'encadrement
- les besoins en enseignements et les conséquences des réformes actuelles
- les futurs besoins quantitatifs dans un système éducatif en constante évolution
- les exigences et parcours de formation des enseignants et la formation continue
- les bassins et les conditions de recrutement
- les perspectives de carrière des enseignants et les réorientations possibles
- les budgets disponibles, les contraintes de postes, les contraintes physiques liées aux classes et écoles
- la qualification des départs de la profession

⁶¹ Louis Mallet, *Gestion prévisionnelle de l'emploi*, éditions liaisons, 1991.

D'autre part, un même besoin d'enseignement peut nécessiter, en fonction de changements sociétaux, des besoins en enseignants différents dans le temps en termes quantitatifs et qualitatifs. L'augmentation du travail à temps partiel dans la profession, une féminisation de celle-ci au niveau du primaire, le morcellement de postes dans le secondaire par exemple, représentent des changements qui influencent directement les besoins d'enseignants.

Comme l'a souligné François Jung dans sa recherche bibliographique, les aspects qualitatifs sont indissociables des aspects quantitatifs :

« les études récentes se sont pour beaucoup focalisées sur les motivations de l'enseignant : Pourquoi devient-on enseignant ? Pourquoi arrête-t-on ? Qui ? Combien ? Pour aller où ? Une catégorie importante d'études a rapidement émergé qui portent sur le moral des enseignants. Il est essentiel d'évaluer le degré d'usure du personnel (burn-out, attrition, turnover etc.) : reconnaissance de la difficulté du métier, de la démotivation, des abandons... Les conséquences sont difficiles à évaluer si l'on ne prend pas la peine de faire un bilan du moral des enseignants.

Le suivi de l'usure était essentiel : elle n'est pas qu'une information sur le nombre de poste à repourvoir, elle est un indicateur de l'adéquation relative des niveaux de compensation financière et des conditions de travail. Or il faut relever que ce type d'études peut être lourd en temps de récolte (cf. Smithers, 1992⁶² : 2 ans de recherche, 240 interviews en profondeur). A Genève, Michaël Huberman avait en 1989 fait remarquer qu'il s'agissait d'une "recherche démentielle". Mais peut-on éviter ce type d'investissement ? ».

En conséquence, toute démarche prévisionnelle doit intégrer les aspects tant quantitatifs que qualitatifs.

5.3 Besoin de prospection et conditions de succès

Les exigences de la démarche prospective sont élevées, puisqu'elle demande de tenir compte de toutes les dimensions de l'exploration du futur et inclut l'analyse de l'impact socio-économique. L'ampleur des travaux à réaliser dépend de l'état d'avancement existant et des objectifs à remplir. La situation en la matière telle qu'elle se présente à travers les investigations est caractérisée par les constats suivants :

1. l'objet étudié - le système d'éducation genevois - est complexe, par le nombre de filières et d'institutions : 28 types de formation dans le postobligatoire, par exemple. De nombreux paramètres influencent le choix des élèves et enseignants et beaucoup de possibilités de choix existent ;
2. il y a urgence pour s'occuper de la gestion prévisionnelle dans la mesure où des pénuries d'enseignants sont déjà apparues et que le problème devrait croître ces prochaines années en raison du vieillissement de la population enseignante et des départs en retraite et pré-retraite ;

⁶² Smithers (Alan) & Robinson (Pamela), *Teacher Turnover* — University of Manchester : School of Education, s.d. (sans doute 1992, selon le contexte et la cote BIT).

3. il existe des informations et des outils, mais ceux-ci ne couvrent pas l'ensemble de la problématique et ne sont pas forcément fiables; les informations sont disparates, parfois contradictoires, et ne circulent que difficilement (manque de communication et de transparence) ;
4. dans certains cas, des mesures contradictoires - ou qui apparaissent comme telles - sont prises, telles par exemple la limitation des places de formation dans le primaire ou l'introduction définitive de la retraite anticipée avec un abaissement de l'âge de retraite anticipée dans une situation de pénurie ;
5. les ressources disponibles en matière de gestion courante et prévisionnelle des enseignants et du personnel sont encore insuffisantes, malgré la demi-douzaine de projets qui sont en cours de réalisation; il n'existe pas de vue d'ensemble suffisamment claire ni de démarche résolument tournée vers l'avenir ;
6. au sein du DIP et de l'administration, il manque une culture d'entreprise et une perspective d'évaluation ;
7. les contraintes pesant sur le système d'éducation et la fonction publique - notamment de type juridique et réglementaire - sont importantes, ce qui rend le système rigide. De nombreux blocages politiques et syndicaux rendent les changements difficiles.

Si le constat apparaît sévère, des progrès sont et seront réalisés avec la réforme douce de la fonction publique (SP2005). La gestion courante du personnel sera dotée d'un certain nombre d'instruments utiles, en particulier d'une gestion informatique moderne des ressources humaines. Toutefois, la réflexion prospective reste à développer et il conviendrait, dès aujourd'hui, d'initier cette réflexion pour pouvoir influencer les décisions qui devront être prises lors de l'affinement des outils et procédure en développement.

Le travail prospectif que le DIP pourrait entreprendre dans le cadre de la mise en oeuvre de la GPE devrait pouvoir tenir compte d'un maximum de paramètres en relation touchant de près ou de loin aux enseignants. Toutefois, la complexité de la question nécessite de limiter les ambitions en fixant des priorités.

Les conditions de l'efficacité de l'analyse prospective en matière éducative sont les suivantes :

- elle doit être résolument tournée vers l'avenir, néanmoins un horizon temporel de 10 ans paraît être une limite supérieure ;
- elle doit être dynamique dans le sens que les résultats et travaux sont constamment remis à jour pour tenir compte des changements des variables internes (besoins en enseignants par exemple) et externes (conjoncture économique, reconnaissances des diplômes, etc.) qui influencent le système ;
- elle est globale, dans le sens qu'elle doit intégrer un maximum de paramètres qui influencent le système examiné et qu'elle est conduite à un niveau relativement agrégé qui permet de dégager les grandes orientations ;

- finalement, se pose la question de la démarche, qui doit être participative et non seulement technique, en y intégrant les acteurs du système. Une vision large de la prospective consiste à «être en même temps un vecteur de concertation, de débats publics, et parfois de mobilisation autour d'objectifs communs. Dégagé de la pression de la mise en place opérationnelle, le débat prospectif favorise des échanges plus détachés et plus essentiels, sur des questions de société importantes. Il donne l'opportunité à chacun, groupe d'intérêt ou individu, de faire valoir ses arguments.»⁶³

5.4 Objectifs et limites de la GPE

L'objectif principal de la mise en oeuvre de la GPE à Genève serait de mettre en place, au sein du DIP, un système de GPE dynamique, fondé sur des processus analytiques et prospectifs afin d'orienter la prise de décisions et de développer des instruments d'application permettant une bonne gestion prévisionnelle du corps enseignant.

La gestion prévisionnelle des enseignants devrait remplir au moins trois objectifs spécifiques, qui sont :

- prévenir les pénuries de personnel et parfois des excédents de candidats, afin de garantir le niveau des prestations défini dans le temps ;
- contribuer à une gestion rationnelle des ressources humaines et financières ;
- prendre des mesures cohérentes à tous les niveaux dans l'optique des politiques décidées.

Il s'agit de développer des outils effectifs et fiables, même dans une période de multiples changements. Les travaux devraient aussi déboucher sur une contribution au cahier des charges de la nouvelle informatique d'Etat afin de faciliter à l'avenir la gestion prévisionnelle du personnel.

Priorité est donnée aux enseignants qui sont face à face aux élèves – les prestataires de service principaux – et à l'évolution des besoins dans l'enseignement primaire, le Cycle d'orientation et dans l'enseignement secondaire post obligatoire⁶⁴. Idéalement, il faudra traiter la gestion des enseignants du secteur secondaire par disciplines et par tâches.

La gestion prévisionnelle peut aussi constituer un vecteur de concertation avec la population genevoise pour la définition des objectifs politiques et avec le personnel en ce qui concerne la gestion des changements, en anticipant les évolutions de la société.

Ce que prévoit la France

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Dans un premier temps, les HES et l'Université ne serait donc pas couvertes par la GPE à mettre en place.

Conscient des risques de pénurie de candidats (à partir de 2004, il faudrait qu'un licencié sur 3 se dirige vers les concours de recrutement), le plan de programmation à 5 ans⁶⁵ est le moyen d'enclencher une dynamique des recrutements, qui va être basée sur une grande campagne d'incitation des jeunes à se tourner vers l'éducation nationale à partir du début 2001, un véritable appel à vocation. Des solutions originales pour encourager les jeunes à se tourner vers les disciplines en crise seront imaginées: pré-recrutement, mise sur pied d'une cellule permanente de réflexion dédiée à l'adéquation entre les besoins et les viviers de recrutement, rénovation de la formation des maîtres, etc.

La France vient aussi de se doter d'un nouveau Haut Conseil de l'évaluation de l'école : «un ministère de l'éducation qui ne serait pas pourvu d'un bon système d'évaluation serait un bateau sans boussole» selon Jack Lang⁶⁶. En outre, deux études inédites portant sur les performances du système scolaire ont été menées, afin de mieux manœuvrer le système éducatif.

Toute démarche prospective, respectivement la GPE :

- ne rendra pas le futur certain, mais permettra d'exploiter les futurs possibles
- n'apportera pas de chiffres prévisionnels exacts, mais s'efforcera de chiffrer les besoins probables ;
- n'apportera pas de solutions toutes faites ni de décisions « sûres », mais proposera des solutions possibles et permettra d'arrêter des décisions de gestion cohérentes et compatibles ;
- ne lèvera pas toutes les incertitudes, mais elle permettra de justifier les choix indispensables dans les domaines très incertains ;
- ne permettra pas d'éviter les imprévus, mais elle s'efforcera de les réduire et de préparer au mieux à l'imprévisible (en proposant, par exemple, une plus grande flexibilité).

5.5 Conditions de réalisation

Cette étude a fait l'état des lieux en matière de gestion prévisionnelle, en dépit des connaissances synthétiques et chiffrées partielles du fonctionnement du système d'éducation genevois⁶⁷. Elle débouche sur un certain nombre de propositions de réalisation qui devraient mener à l'implémentation d'un système de gestion prévisionnelle des enseignants.

⁶⁵ Présentation du plan pluriannuel pour l'éducation nationale par Jack Lang, point de presse du 15 novembre 2000, (site internet : <http://www.education.gouv.fr/>), Ministère de l'Education nationale, Paris.

⁶⁶ «L'éducation nationale parie sur l'évaluation pour piloter l'école» article dans Le Monde, 17 novembre 2000.

⁶⁷ Un pas important a déjà été franchi avec la publication, par le SRED, d'une batterie d'indicateurs, une autre source importante étant la publication «Ressources humaines et financières du DIP » éditée chaque année par le Sred et le SAF.

5.5.1 Activités de mise en oeuvre

D'abord, il s'agit de définir les principales étapes de la mise en oeuvre de la GPE (voir point A ci-dessous), puis successivement ou en parallèle de mener un travail de récolte et d'analyse d'informations (points B et C), avant d'aborder les travaux prospectifs proprement dits (point D). Tous ces travaux accompagnent évidemment les travaux en cours, soit sur le plan informatique, soit sur le plan des réformes déjà engagées en matière de statut et de gestion courante du personnel (point E).

A. Etapes à définir

1. fixation des priorités ;
2. identification des responsabilités et des tâches de l'Etat/DIP (qui fait quoi pour qui ?) ;
3. identification des informations nécessaires ;
4. conception détaillée ;
5. résultats attendus.

B. Récolte des informations existantes: état rétrospectif sur plusieurs années

1. une analyse de la population enseignante, selon des critères déterminants: sexe, âge, poste, ancienneté, taux d'activité, formation, enseignement, etc.
2. une analyse des besoins en postes, de leurs vacances, des écarts
3. une analyse détaillée des flux
 - quantification (description) des filières de formation, des entrées dans la profession, des mouvements internes et des sorties de la profession ;
 - identification et analyse des interactions .
4. établissement d'un Bilan social⁶⁸
 - récapitulation, dans un document unique, des principales données chiffrées permettant d'apprécier la situation du corps enseignant dans le domaine social et des changements au fil des années ;
 - contenu d'informations sur l'emploi, les rémunérations (et charges), les conditions de travail, la formation, les relations professionnelles, les conditions de vie, etc.

C. Etudes de problématiques spécifiques (quantitatif et qualitatif)

1. évaluation et analyse des besoins de personnel dans le futur : population enseignée (élève, étudiants, formateurs, etc.) et sorties du système (PLEND, démissions, congés, etc.) ;

⁶⁸ Voir « La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques », 2^{ème} édition, collection Gestion publique - guide d'action, éd. Berget-Levrault, 3.1998, p. 17 à 19.

2. évaluation et analyse des filières de formation : organisation et fonctionnement des institutions de formation (capacités, contraintes et potentiel) ; examens des filières (niveaux d'enseignement, formation continue) ;
3. évaluation et analyse de la population voulant embrasser la carrière d'enseignants : profil, motivations, origines, etc.
4. identification et analyse des contraintes législatives, règlements et autres variables représentant des rigidités de la gestion des enseignants.

Exemples d'études approfondies

1. Une analyse approfondie des départs «démissions» de la profession (quantitative et qualitative) puis établissement de scénarios tenant compte des évolutions diverses de ces facteurs. Idée: ne faudrait-il pas envisager une retraite légale d'office à l'âge de 62 ans pour les professeurs du CO, comme au primaire, si l'usure s'avère être le facteur déterminant ?
2. Le mode de recrutement des candidats enseignants. Au secondaire par exemple, ils sont directement effectués par les différents établissements (avec accord des directions d'enseignement concernées), fait qui est considéré comme une prérogative acquise par ceux-ci. Il serait néanmoins judicieux de se demander si une forme de gestion plus centralisée du recrutement (pour certaines branches par exemple) ne pourrait pas permettre de mieux faire face à la pénurie de certains enseignants.
3. Une analyse des besoins de revalorisation de la profession d'enseignant (des mesures allant dans ce sens sont déjà en cours) qui apparaît à peu près à tous les différents niveaux d'enseignement. Ceci pourrait passer par l'étude spécifique :
 - de l'attractivité des salaires par rapport au privé, notamment dans les premières années d'exercice, voire en cours de formation ;
 - de l'image de l'enseignant et de son rôle social, en vue de sa valorisation ;
 - des motivations des enseignants à l'intérieur de leur profession et du DIP, en vue d'une meilleure gestion des compétences et des carrières ;
 - des motivations d'engagement dans la carrière enseignante.
4. Des analyses d'impacts des réformes scolaires : les réformes actuelles ou futures impliquent des changements affectant directement le corps enseignant, ses motivations au travail et sa capacité d'adaptation et ont des répercussions en terme de départs et besoins supplémentaires d'enseignants.

Il y a lieu de tenir compte, de manière systématique, de trois problématiques transversales qui touchent tous les niveaux d'enseignement, qui sont :

- le recours de plus en plus fréquent au temps partiel dans l'enseignement, dicté par les interruptions de carrière et les objectifs personnels des enseignants, ainsi que les changements sociaux ;
- la concurrence du marché de l'emploi en période de haute conjoncture, respectivement l'attrait que représente la fonction publique en basse conjoncture ;

- une analyse des effets du PLEND (de type partiel et complet) à réaliser par exemple dans une étude complémentaire axée sur la gestion des ressources humaines⁶⁹.

D. Travaux purement prospectifs (exploration du futur)

1. identification des facteurs principaux d'évolutions et d'influence : entrées et sorties des enseignants, évolution du système éducatif et législations, des besoins futurs, etc. ;
2. élaboration d'hypothèses d'évolution des facteurs d'influence ;
3. création de scénarios en fonctions des hypothèses retenues ;
4. propositions de solutions cohérentes, d'un plan d'action, en fonction des scénarios.

Dans la mesure où les analyses engagées aboutissent, sous une forme ou une autre, à des propositions de changement, elles devraient en particulier mettre en évidence les facteurs déterminants de la gestion du personnel :

1. contraintes et facteurs internes (budget, organisation, processus, lois et règlements, etc.) ;
2. facteurs exogènes, tels que la conjoncture, réglementation nationale, mouvements démographiques, etc. ;
3. motivations des acteurs du système (attrait de la profession, etc.) ;
4. interactions entre les flux de personnes au sein du système d'éducation.

E. Accompagnement des travaux en cours

1. développement des nouveaux outils informatiques dans la perspective de la gestion prévisionnelle ;
2. développement des réformes en cours en matière de statut et de gestion courante du personnel (salaires, mobilité, compétence, plan de carrière, cahiers des charges et fonction, etc.).

5.5.2 Méthodologie et démarche générale

Sur le plan méthodologique, différentes méthodes doivent être utilisées selon les exigences des travaux :

1. les entretiens personnels et interviews d'experts permettent de récolter au préalable un grand nombre d'informations notamment qualitatives ;
2. les enquêtes (représentatives) auprès des populations concernées permettent de sonder leurs motivations et comportements ;
3. l'analyse statistique descriptive (dans le temps) a pour but de dégager les tendances lourdes des variables et facteurs examinés. Il n'est pas exclu de

⁶⁹ Une étude de ce type axée sur les aspects économiques a été réalisée par MM. Dembinski, Paul et Schoenenberger, Alain, La politique du personnel de l'Etat de Genève à l'horizon de l'an 2000, Eco'Diagnostic, Genève, avril 1997.

recourir à des tests et méthodes d'analyse statistiques afin de conforter ou infirmer des relations entre variables et facteurs ;

4. le travail par scénarios permet d'explorer la sensibilité des résultats aux différentes hypothèses retenues lorsqu'on procède au calcul des projections.

Le projet d'introduction et de réalisation d'un système de gestion prévisionnelle, ne nécessite pas seulement un pilotage adéquat pour superviser le bon déroulement de celui-ci, mais requiert en outre les mesures d'accompagnement suivantes :

1. constitution d'un groupe d'accompagnement chargée d'assurer les décisions stratégiques, qui soutient les démarches vers l'intérieur et contrôle la qualité des travaux (nombre de réunions selon les besoins, plus élevé au début du projet) ;
2. constitution d'une direction de projet impliquée étroitement dans les activités d'études ;
3. définition d'études spécifiques, qui peuvent être réalisées en interne ou en externe ;
4. ordonnancement des travaux dans le temps, bien que certaines activités puissent être menées en parallèle.

5.5.3 Conditions de succès

Pour être réellement efficace, la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle du personnel requiert quelques conditions préalables qui sont :

- une volonté politique traduisant l'importance de la gestion prévisionnelle pour les collaborateurs, les prestations et la population ;
- la disponibilité de ressources humaines et financières suffisantes pour mettre en place et développer le système de gestion prévisionnelle du personnel au sein de DIP ;
- la recherche constante d'une perspective globale sur l'objet de prévision ;
- la transparence sur les objectifs de la démarche et une transparence la plus grande possible au sein du DIP et des responsables sur les données, informations, hypothèses et résultats.

5.5.4 Ressources nécessaires

La phase initiale de mise en œuvre de la GPE requiert un effort constant, sur une durée estimée de deux ans environ (horizon à mi-2003), pour :

- concevoir un programme détaillé d'actions et de projets en fonction des besoins ressentis et des priorités;
- effectuer et coordonner les démarches administratives, de recherche, etc. ;
- organiser et assurer la formation et l'information des personnes concernées ;
- développer les outils et procédures nécessaires.

Au terme de cette phase de mise en place, le DIP devrait être en mesure d'exploiter et de perfectionner en interne les outils et procédures de GPE qui auront été développés.

Dans le cas probable où la direction de projet ou des études partielles serait assurée par des mandataires externes, il est indispensable que le DIP dégage les ressources internes nécessaires pour pouvoir reprendre entièrement, à terme, la démarche. La répartition du travail entre le DIP et le mandataire dépend notamment des ressources internes mises à disposition du projet par le DIP. Le mandataire pourrait prendre en charge, en collaboration avec le(s) responsable(s) de la supervision des travaux au DIP et les utilisateurs, les points A à C (définition des étapes, récolte des informations, études approfondies), entièrement ou partiellement. A cela pourrait se greffer une collaboration occasionnelle à des projets et actions spécifiques (point D) qui sont planifiés à l'avance, mais exécutés en grande partie par le DIP.

6 PROJET DE MISE EN ŒUVRE DE LA GPE

Cette dernière section présente le projet de mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des enseignants, pour une durée de deux ans, tel qu'il est actuellement implémenté au sein du DIP du canton de Genève.

Le système de GPE qui se met en place est un processus dynamique, qui doit permettre d'appréhender dans sa globalité le fonctionnement du système scolaire public aussi bien au niveau des ressources humaines qui sont employées pour son fonctionnement qu'au niveau des emplois-postes-fonctions que les personnes occupent. Cette mise en œuvre innovatrice au sein du DIP et de l'Etat de Genève qui se déploie itérativement, exige notamment un effort d'apprentissage de la part des différents acteurs, le développement de nouveaux outils et une capacité constante à résoudre les nouveaux problèmes qui surgissent au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Sur un plan plus opérationnel, il s'agit de réaliser les différentes étapes de la démarche globale de la gestion prévisionnelle du personnel⁷⁰ dans une approche spécifique aux enseignants et à l'enseignement public. Cette démarche consiste premièrement à effectuer un état des lieux le plus complet possible de l'information existante, ainsi que de relever les informations souhaitables, mais inexistantes ; deuxièmement, de faire des projections à partir de cet état des lieux ; troisièmement, d'évaluer les écarts potentiels futurs entre la disponibilité des enseignants et les besoins ; finalement, de procéder aux ajustements nécessaires pour prévenir les écarts potentiels et d'améliorer la capacité de réactivité et la souplesse du fonctionnement du système scolaire face aux changements permanents.

Les différents travaux du projet s'effectuent au sein de groupes réunissant les personnes qui détiennent le savoir-clé en matière de ressources humaines.

6.1 Processus de travail dynamique

Le système de GPE est un système dynamique, qui repose sur un processus « en boucle », c'est-à-dire en perpétuel mouvement, qui se décompose en différentes phases examinées ci-dessous (voir schéma suivant du processus de travail dynamique).

En premier lieu est accompli un travail de récolte d'informations, au moyen des systèmes d'information existants, afin d'effectuer un état des lieux qui vise à décrire au mieux le système scolaire public. Cette phase est accompagnée, selon les besoins définis par le projet, de la réalisation d'un certain nombre d'études qualitatives, afin de compléter les données d'ordre quantitatif.

Sur la base de l'état des lieux, le processus prospectif est engagé dans le but d'établir des projections décrivant l'évolution future des différentes composantes

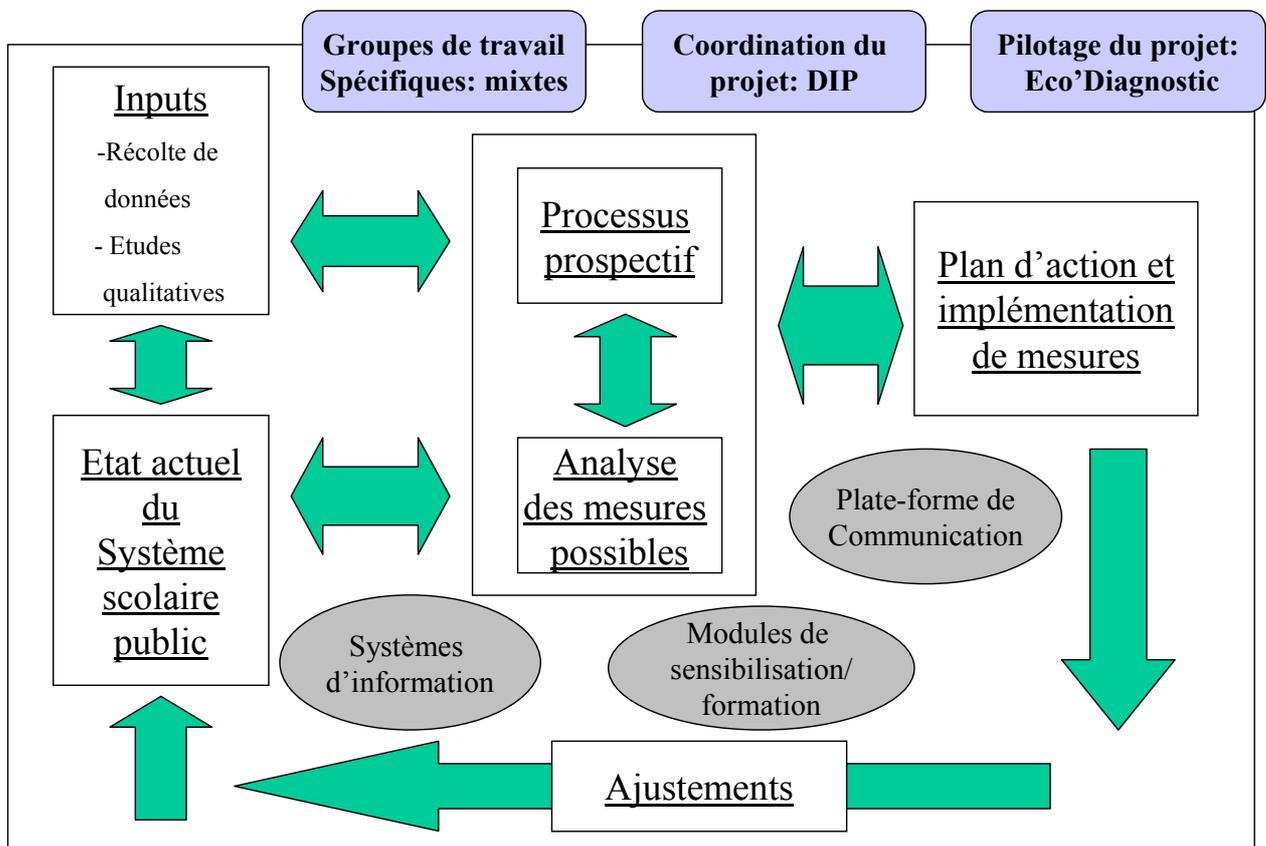
⁷⁰ Pour une compréhension théorique de cette démarche, cf : Vallemont, Serge, La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques, Berger-Levrault, Paris, 1998.

du système scolaire. Ces projections, une fois analysées, permettront d'élaborer un certain nombre de mesures correctives qui se concrétiseront dans un plan d'action. Les ajustements ainsi décidés seront appliqués au système scolaire public genevois dans son ensemble et viendront en modifier l'état.

Ce processus, une fois mis en place, repose sur la mise à jour régulière des informations et devra assurer un ajustement continu du système scolaire à l'évolution du corps enseignant et aux besoins induits par l'enseignement public.

Le processus de travail dynamique vise aussi à adapter les nouveaux systèmes d'information (SIEF/SIRH) qui seront mis en place dans les prochaines années en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Processus de travail dynamique



© Eco'Diagnostic

6.2 Organisation du projet

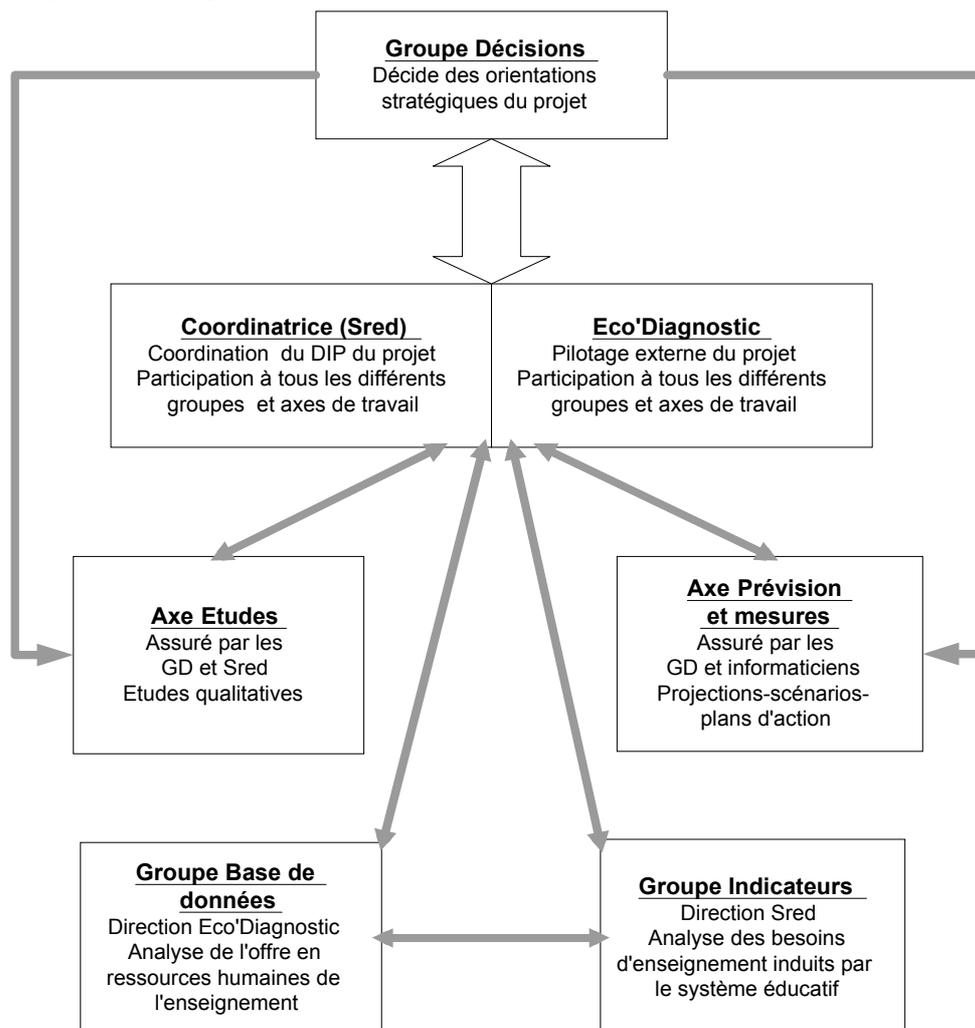
L'organisation des travaux du projet repose sur différentes cellules de compétences et groupes de travail :

- Le **Groupe décisionnaire (GD)**, qui assure la **Direction du projet**, décide des orientations stratégiques du projet. Cette cellule de décision regroupe le Secrétariat général, le Service de recherche en éducation, les responsa-

bles des Services du personnel enseignants des différentes directions d'enseignement, la Division des systèmes d'information et de gestion et la Coordinatrice du projet au niveau du DIP et Eco'Diagnostic.

- Le **piloteage du projet** est de la responsabilité d'Eco'Diagnostic et la **coordination du projet** relève de celle du DIP (Sred). Ces deux participants au projet collaborent étroitement et sont placés sous la supervision du GD. Leurs objectifs principaux sont d'assurer la mise en œuvre du projet, son bon déroulement et sa coordination, ainsi que l'organisation des travaux.
- Différents **Groupes de travail** se dédient aux activités du projet et s'occupent de mettre en œuvre le projet, c'est à dire de l'avancement concret des travaux. Composés d'un noyau dur de collaborateurs permanents et des collaborateurs plus ponctuels, ils se réunissent sur une base régulière mais aussi en fonction des besoins. Leurs spécificités et rôles sont expliqués plus en avant.

Organigramme du projet



Les groupes de travail sont composés des personnes les plus compétentes du DIP sur ces questions pour assurer les travaux. Des collaborateurs plus ponctuels

viennent s'ajouter aux groupes au gré des besoins spécifiques de l'avancement du projet. Les séances de travail des groupes auront lieu si possible 1 fois par mois, mais la fréquence des réunions dépendra des objectifs qui leur sont fixés, de l'avancement de travaux et de la disponibilité des collaborateurs. Les travaux des groupes se feront aussi bien en commun qu'individuellement, et le temps de travail que les différents collaborateurs du DIP devront accorder au projet dépend des disponibilités de chacun.

Les groupes de travail sont placés sous la responsabilité commune du DIP et d'Eco'Diagnostic. Un responsable de groupe chargé de la coordination et du compte rendu de l'évolution des travaux est nommé parmi les collaborateurs du DIP.

Eco'Diagnostic et la Coordinatrice participent à tous les groupes de travaux. L'avancement des travaux fait l'objet de notes régulières.

Le travail qu'effectuent les différents groupes vise le moyen et long terme, tout en se préoccupant et en intégrant le mieux possible les besoins de court terme, c'est-à-dire en fixant des priorités de travail correspondant à ces besoins. A l'inverse, un travail effectué dans la perspective GPE est aussi utile dans le plus court terme.

Les différents travaux doivent être effectués de manière suivie pour s'inscrire dans une démarche durable dans le temps, même si un effort initial de démarrage des travaux représente une charge de travail importante. Les différents outils qui seront mis en place devront faire l'objet d'une mise à jour régulière et permanente, afin qu'ils gardent leur pertinence et utilité. En fin de compte, la nouvelle informatique devrait idéalement automatiser la plupart des tâches requises par la GPE dans la mesure où les outils et fonctions sont bien définis et intégrés.

Les travaux se font dans un esprit ouvert, de communication, de coopération et d'entraide. L'esprit d'initiative et une certaine discipline de travail et d'organisation des intervenants sont requis, afin d'assurer le bon déroulement, la créativité et l'avancement des travaux.

Les travaux de récoltes de données doivent être bien décrits et documentés afin de garantir la transparence du processus de travail et de pouvoir en retracer les résultats.

6.3 Etapes de travail

Le **premier axe d'analyse** se préoccupe des données liées aux ressources humaines de l'enseignement, qui représente l'offre de main d'œuvre du système éducatif. La récolte des données et l'analyse s'effectuent aussi bien sur les viviers de recrutement et les filières de formation que sur les ressources humaines des enseignants. Les questions liées aux départs de la profession seront également étudiées.

Le **second axe d'analyse** se préoccupe des données concernant les besoins d'enseignement induits par le système éducatif, qui décrivent la demande du système éducatif en matière d'enseignement pour assumer ses prestations. Le système éducatif doit assurer une offre d'enseignement dans les différents niveaux et filières d'enseignement, qui se décline en disciplines enseignées et en nombre d'heures d'enseignement et par extension en emplois et en postes. En parallèle,

un certain nombre d'autres fonctions plus administratives, aussi assumées par des enseignants pour faire fonctionner le système éducatif, seront passées en revue et analysées.

La logique systémique de la GPE (voir schéma suivant de l'organisation méthodologie du projet) consiste donc à mettre en rapport d'un côté la population enseignante dont l'évolution est déterminée par les entrées, les sorties et le système de formation des enseignants et d'un autre côté les besoins en enseignements qui sont régis par la définition des différentes filières de formation et l'évolution démographique des élèves et étudiants. Ainsi, il s'agit de réaliser dans une première étape l'état des lieux de l'information existante ou souhaitable, au niveau des enseignants (ressources humaines) et des besoins du système éducatif (cours, compétences), pour pouvoir faire ensuite sur cette base, dans une seconde étape, des projections à l'aide des hypothèses de travail, des scénarios et des résultats d'études spécifiques afin de pouvoir mesurer les écarts éventuels entre la disponibilité et les besoins d'enseignants.

Dans l'étape 1, le groupe « Base de données » effectue l'état des lieux des Ressources Humaines (aspect offre des ressources humaines de l'enseignement) sur les cinq dernières années, et spécifiquement au niveau :

- 1) des viviers de recrutement
- 2) des filières de formation des enseignants
- 3) des ressources existantes en enseignants

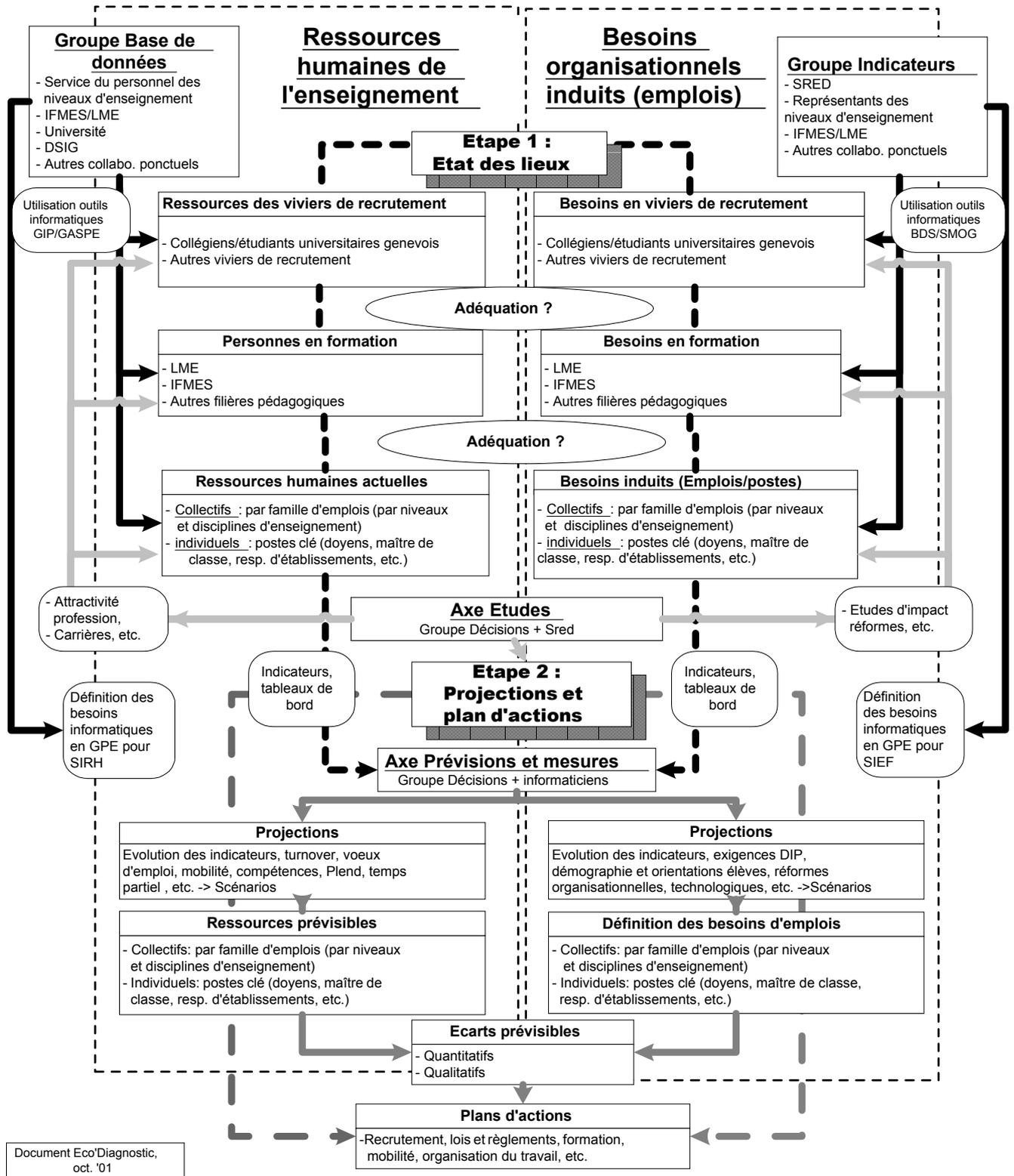
Les flux entre la population estudiantine susceptible d'embrasser la carrière d'enseignant, les enseignants en formation et ceux qui pratiquent quotidiennement leur métier sont analysés en détail, notamment les entrées et les sorties de la profession. Des indicateurs et tableaux de bord sont établis. Le groupe établit en parallèle un état des lieux des besoins de la nouvelle informatique de la gestion des ressources humaines (SIRH) en matière de GPE.

Le « groupe Indicateurs » effectue l'état des lieux des emplois et postes (aspect besoins en enseignants) des 5 dernières années, et plus spécifiquement :

- 1) les besoins des viviers de recrutement
- 2) les besoins de formation dans les différentes filières
- 3) les besoins en enseignants du système scolaire public

En parallèle, on analyse les changements qui affectent et ont affecté les besoins pour établir entre autre des indicateurs et tableaux de bord. Le groupe réalise en parallèle un état des lieux des besoins de la nouvelle informatique de gestion des cours et des élèves (SIEF) en matière de GPE.

Organisation méthodologique du projet



L'axe de travail «Etudes » se charge d'alimenter ces états des lieux par des éclairages qualitatifs spécifiques, par exemple en matière d'attractivité de la profession, de parcours des carrières, de motifs de sorties (pour l'aspect offre) et en matière d'études d'impact des réformes, d'évolution de l'enseignement proposé par le système (pour les aspects liés aux besoins).

Dans l'étape 2, l'axe de travail « Prévisions et mesures », s'appuyant notamment sur les travaux de la première étape 1, se charge - avec l'aide des autres groupes - de fonder des hypothèses et d'établir des projections tant du côté de l'offre des ressources humaines que des besoins du système scolaire. Les projections donneront lieu à différents scénarios, qui devront ensuite permettre d'apprécier les écarts prévisibles entre l'offre et la demande du système scolaire public, tant au niveau quantitatif que qualitatif. L'analyse de ces écarts permettra finalement de déterminer un plan d'actions concrètes à mettre en œuvre pour palier aux actuelles ou/et futures inadéquations entre l'offre et la demande d'enseignants.

Le système, les instruments, les « outputs » intermédiaires et finaux, une fois mis en place, nécessiteront une mise à jour permanente afin d'assurer leur efficacité et utilité. Si le travail d'implémentation de ceux-ci est lourd, la mise à jour devra être facilitée au maximum, notamment grâce à des outils et procédures informatiques. Il sera donc essentiel d'intégrer ces outils et procédures dans les futurs systèmes informatiques SIRH/SIEF.

La mise en œuvre du projet a démarré au début juin 2001 et sa durée d'implémentation est de 2 ans.

6.4 Communication et information dans le projet GPE

Une **plate-forme internet**⁷¹ est créée dans un double objectif. Une partie du site est réservée aux participants du projet. Elle sert d'outil de communication et de moyen d'échange d'informations entre les collaborateurs des différents groupes de travail. Une autre partie de ce site est accessible au public, pour toutes les informations qui concernent la présentation du projet (sur laquelle sera accessible le présent document) et des documents concernant la problématique de la GPE.

Il est prévu d'organiser des **sessions de sensibilisation et de formation** en matière de Ressources humaines (RH) pour les différents collaborateurs du projet GPE et pour un public élargi de personnes du DIP. Pour les premiers douze mois du projet, on prévoit 4 à 5 sessions d'une demi-journée qui auront lieu de décembre 2001 à juin 2002. Les thèmes des séminaires, qui sont encore à définir, aborderont des sujets tels que les défis de la GPE et ses outils, la communication dans la conduite d'un projet, la gestion du changement, l'intégration des systèmes d'information dans la gestion des RH, la construction et le pilotage d'un système d'indicateurs de RH. Le programme prendra autant que possible en compte les particularités du DIP et de la profession enseignante.

⁷¹ Site du projet de GPE : <http://agora.unige.ch/sred/ral/gpe> (effectif dès décembre 2001)

6.5 Outputs généraux

Les paragraphes qui suivent présentent des détails quant aux résultats concrets auxquels on peut s'attendre au fur et à mesure du déroulement du projet d'implémentation GEP.

6.5.1 Etat des lieux des ressources humaines sur 5 ans (offre)

A. Inventaire des viviers de l'enseignement

Analyse de la population estudiantine dans les branches pour lesquelles l'enseignement obligatoire a des besoins importants et/ou a de la peine à recruter, notamment les filières scientifiques (mathématiques, physique et informatique) et de lettres - langues étrangères (anglais et allemand). L'inventaire du réservoir de remplaçants du secondaire doit aussi être effectué puisqu'il représente un vivier important de futurs enseignants.

B. Inventaire des filières de formation des enseignants

Analyse des parcours de formations dits « obligés » pour accéder à la profession d'enseignant, tel que l'IFMES, la LME, autres écoles pédagogiques d'autres cantons. Seront notamment examinés : les profils de diplôme des entrants, les flux d'étudiants entrants-sortants, les « pertes », les offres de travail à la sortie, etc.

C. Inventaire des ressources en enseignants

Analyse de la population enseignante selon des critères déterminants : sexe, âge, poste actuel, ancienneté, taux d'activité, formation, enseignement donné, etc.

Inventaire exhaustif et historique par niveau d'enseignement : par type d'enseignants tel que suppléants, enseignants spécialisés (au primaire), par branche et type d'enseignement (au secondaire), etc.

Au niveau collectif : le recensement s'effectue de façon anonyme par famille d'emplois et regroupera tous les postes de travail qui ont à peu près la même activité (par exemple maîtres du primaire non spécialisés, professeurs d'allemand, de français, différents types de dégrèvements, etc.) ;

Au niveau individuel : le recensement des personnes occupant des postes-clé, qui possèdent ou développent des compétences spécifiques (d'encadrement et de responsabilité), nécessite une approche personnalisée du personnel qu'il faudra s'efforcer d'identifier au sein du corps enseignant (doyens, responsables de classe, directeurs d'établissement, formateurs, etc.). Il servira aussi à la définition de la gestion prévisionnelle des carrières professionnelles, à valoriser les compétences acquises et à définir les besoins de formation complémentaire spécifique ;

Flux des enseignants : analyse des entrées (par motifs) dans la profession, des mouvements internes (intra et inter-niveau et hors enseignement) et des sorties de la profession (par motifs, dont les départs Plend).

6.5.2 Etat des lieux des emplois/postes sur 5 ans (besoins)

A. Inventaire des besoins des viviers de l'enseignement

Analyse des besoins de formation universitaire dans les branches pour lesquelles l'enseignement obligatoire connaît des difficultés de recrutement, notamment les filières scientifiques (mathématiques, physique et informatique) et de lettres - langues étrangères (anglais et allemand).

B. Inventaire des besoins des filières de formation des enseignants

Analyse des besoins des parcours de formations pour accéder à la profession d'enseignant, tel que l'IFMES, la LME et autres écoles pédagogiques romandes. Seront notamment examinés : les diplômes des entrants nécessaires, les évolutions des diplômes requis, les possibilités théoriques de travail des enseignants formés selon les diplômes, etc.

C. Inventaires des besoins d'enseignement (demande)

Inventaire des filières scolaires par niveaux d'enseignement, incluant le nombre d'élèves et d'enseignants, de classes, de disciplines enseignées, des ses particularités et autres informations pertinentes (postes de responsables requis, travaux d'agrandissement en cours, etc.).

Postes collectifs par niveaux d'enseignement : exigences de formation, postes, disciplines et heures d'enseignements, autorisations d'enseignement en fonction des diplômes (au secondaire).

Postes individuels par niveaux d'enseignement : poste de formateurs, maîtres principaux, de doyens, de directeurs d'établissement (au secondaire), d'inspecteurs (au primaire), des cadres de direction.

6.5.3 Bilan social et études qualitatives

A. Etudes qualitatives spécifiques

Il s'agit de compléter les informations quantitatives par des analyses plus qualitatives ayant trait au comportement et aux motivations des acteurs du système éducatif. Ces études doivent contribuer à la formulation des hypothèses nécessaires à la gestion prévisionnelle des enseignants, mais peuvent aussi être menées simultanément dans un objectif de plus court terme. Ces études peuvent porter sur plusieurs populations, telles que les étudiants voulant embrasser la carrière d'enseignant, la population d'enseignants, les retraites anticipées, mais aussi les parents ou le grand public.

B. Bilan social

Ce document devra être un récapitulatif annuel sur l'environnement dans lequel évoluent les établissements scolaires publics, comprenant l'ensemble des données qui puissent fournir une appréciation de la situation de ceux-ci dans la société, et pas uniquement dans le domaine des relations avec les enseignants. Il situera l'école publique dans son environnement en sa capacité d'employeur et de recruteur, de formateur, de prestataire de service public, etc. Si ce document s'exprime en chiffre, sous forme d'indicateurs quantitatifs, il restera d'abord centré

sur les indicateurs sociaux, montrant la capacité du DIP à faire face à ses obligations envers la collectivité. (Soulignons ici que cet « output » ne rentre pas dans les priorités du projet et ne sera donc pas mis en œuvre dans l'immédiat).

6.5.4 Travaux prospectifs

Une fois établis les états quantitatifs et qualitatifs des ressources humaines, des postes existants, et de leurs flux historiques sur les 5 dernières années, qui feront l'objet de **tableaux de bord**, faisant apparaître les **indicateurs** les plus influents en matière de GPE, il sera possible d'en dessiner les tendances. Il conviendra de les analyser pour émettre ensuite différentes **hypothèses** quant à leur évolution future. Ceci donnera lieu à des **projections** des tendances.

A. Evolution des viviers, des filières de formation et de l'offre en enseignants

Analyse prospective sur les viviers d'enseignants insuffisants, les filières de formation, sur l'évolution des ressources humaines disponibles dans l'enseignement à moyen terme en tenant compte : des vœux des enseignants, de leurs compétences spécifiques, du turnover, des retraites, du Plend, des problèmes de santé-absentéisme, du type de comportement face aux changements, féminisation, augmentation du temps partiel, démographie des élèves, etc.

B. Evolution des besoins induits du système éducatif

Les scénarios serviront à identifier les besoins futurs en emplois, postes et compétences; les contraintes et les facteurs internes (taux d'encadrement, budget, organisation, processus, lois et règlements, grille de salaires, etc.), les évolutions scolaires et pédagogiques, les nouvelles filières, etc.

C. Evolution des facteurs exogènes

Suivi, analyse et anticipation des facteurs exogènes tels que la conjoncture économique, la réglementation nationale en matière d'immigration, de retraite, etc.

6.5.5 Analyse des écarts, consolidation et mesures

Une fois établi un ensemble cohérent de projections au niveau des ressources humaines et au niveau des postes/emplois à pourvoir, il faudra élaborer des scénarios d'avenir pour ces deux niveaux (offre et demande d'enseignement). Les écarts prévisibles entre les Ressources humaines disponibles et les besoins en enseignement qui ressortiront seront analysés en détail, afin de dégager les mesures et les décisions adéquates, de sorte à faire face aux futures conditions de l'environnement scolaire.

6.5.6 Fonctionnalités informatiques SIRH-SIEF en GPE

La phase de récolte de données mettra en exergue les limites et les lacunes des solutions informatiques de l'Etat (GIP et BDS). Il sera donc parallèlement procédé à un inventaire des besoins de fonctionnalités SIRH-SIEF en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Les présentations et les ateliers de travail SIRH (et SIEF) sont l'occasion de se rendre compte des possibilités du nouveau système et d'évaluer si elles sont en adéquation avec les besoins.

Eco'Diagnostic, dans le cadre du groupe « base de données », se charge d'établir une vue d'ensemble de ces futurs besoins pour les communiquer aux responsables des projets informatiques dans le cadre de la structure d'implantation mise en place.

6.6 Echéances principales du projet

Le projet d'introduction du système de gestion prévisionnelle des enseignants a débuté le 1^{er} septembre 2001 et finira au plus tard le 31 décembre 2003. Cette période est divisée en sous-périodes : une période préparatoire initiale, une 1^{ère} année de mise en œuvre, une période d'évaluation intermédiaire et de reprogrammation des travaux, une 2^{ème} année de suivi des travaux, une période d'évaluation finale et une phase de retrait.

Les deux années de travaux sont divisées chacune en deux phases correspondant aux objectifs intermédiaires et à l'évaluation des travaux. Voici la présentation des travaux de la 1^{ère} année (voir planning ci-dessous).

6.6.1 Planning

1^{ère} année : Mise en place du système de gestion prévisionnelle

Septembre 2001 à février 2002 : Première phase

Objectifs : état des lieux global sur les ressources humaines et les besoins.

Dominante : Démarrage et organisation du travail des groupes de travail et de la formation

Remarque : Les groupes de travail une fois démarrés se réunissent approximativement une fois par mois. Des réunions informelles ont aussi lieu parallèlement afin d'assurer le bon avancement des travaux. Ces différentes réunions ne figurent pas dans ce planning.

Septembre 2001	Réunion du GD : finalisation du planning annuel
Octobre 2001	Démarrage des travaux des groupes « Base de données » et « Indicateurs »
	Démarrage de l'axe de travail « Etudes »

Décembre 2001	Séminaire RH (1) Démarrage de l'axe de travail « Prévisions et mesures »
Janvier 2002	Séminaire RH (2-3)
Février 2002	Réunion GD : compte-rendu et évaluation intermédiaire du travail des groupes et axes, propositions d'approfondissement

Février à juin/septembre 2002 : Deuxième phase (reste à affiner)

Objectifs : consolidation et utilisation des résultats des travaux de la première phase pour l'établissement de projections, scénarios et plan d'actions

Dominante : reprogrammation du travail des groupes, approfondissement et développement de nouvelles orientations.

Février 2002	Séminaire RH (4) Ajustement des travaux des différents groupes et axes sur la base de l'évaluation
Mars 2002	Séminaire RH (5)
Avril 2002	Séminaire RH (6)
Juin 2002	Evaluation des travaux accomplis et reprogrammation de la deuxième année.

Deuxième année : Mise à jour et suivi du système de gestion prévisionnelle

La deuxième année des travaux consiste en l'accompagnement du système de gestion prévisionnelle. Le planning des travaux sera défini lors de la séance de reprogrammation à la fin de la première année des travaux. A titre indicatif, les grandes lignes de la deuxième année, sous réserve de modifications, sont les suivantes :

2^{ème} année (à titre indicatif) :

Accompagnement du système de gestion prévisionnelle.

Juin à août 2002	Préparation et organisation des travaux de la 2 ^{ème} année sur la base de la reprogrammation en fin d'année 1
Septembre 2002	Redémarrage des travaux des groupes de travail Séminaire (7)
Octobre	Séminaire (8)
Novembre	Séminaire (9)

Décembre	Séminaire (10)
	Réunions GD et Groupes ad hoc.
Février 2003	Réunions de suivi et d'évaluation des travaux GAH, propositions d'approfondissement
Juin/septembre 2003	Réunions GD/GP : évaluation finale de l'organisation, du fonctionnement et des résultats du projet
Septembre à décembre	Derniers ajustements et finalisation du projet
Décembre 2003	Retrait d'Eco'Diagnostic et fin des travaux

Annexe 1 : Départs et des entrées à l'Etat de Genève et au DIP (1988-1995)

(Source : *La politique du personnel de l'Etat de Genève à l'horizon de l'an 2010*, Eco'Diagnostic, Genève, avril 1997)

Motifs des départs et des entrées à l'Etat de Genève et au DIP (1988-1995)

Il y a lieu également de considérer les autres causes de départs (temporaires ou définitifs) et d'entrées, ainsi que le solde net des effectifs. Comme il n'a pas été possible de réaliser une analyse de ces motifs dans le cadre de cette étude, on se basera, à titre d'illustration, sur l'étude précédente d'Eco'Diagnostic⁷² pour se faire une idée de la structure des départs et des entrées du DIP (entre 1988 et 1995).

A. Motifs et évolution des départs

On constate qu'après six années de relative stabilité des départs - de près de 900 entre 1988 et 1993 - une baisse brutale des départs est constatée dès 1994 - ils tombent en dessous de 700 au début 1995. Les raisons principales des départs durant à cette période sont :

1. Démissions : 53.2%

Elles sont fortement influencées par la conjoncture du marché du travail, qui est moins attrayant en période de récession, et plus sélectif au vu de l'âge élevé des partants.

2. Retraites à l'âge légal: 20.5%

3. PLEND : 8.5%

Contrairement aux démissions, les départs liés à la retraite subissent une forte croissance en 1993 et 1994 pour tomber ensuite, en 1995, au niveau de 1992, notamment à cause du grand succès de la mise en place du PLEND en 1993. Actuellement, les proportions des retraites à l'âge légal et des PLEND sont plus élevées et devraient augmenter dans le futur, sinon se stabiliser aux niveaux actuels.

4. Congés : 5.5%

5. Fins de contrat : 4.8%

6. Invalidités : 3.8%

7. Décès : 2.9%

8. Licenciements : 0.8%

B. Motifs et évolution des entrées

⁷² Ces données sont un résumé du document *La politique du personnel de l'Etat de Genève à l'horizon de l'an 2010*, P. Dembinski et A. Schönenberger, Genève, avril 1997.

Pour l'ensemble du personnel de l'Etat, on a assisté à une forte baisse des entrées depuis 1988 (de près de 1'400) jusqu'en 1993 (à moins de 600) pour remonter en 1995 (à plus de 700). La palette des motifs d'engagement est nettement moins variée que celle des motifs de sortie. Pour le DIP, les données se sont résumées ainsi :

1. Premiers engagements : 68%

Cette catégorie est numériquement très variable. C'est dans celle-ci que la réduction des entrées se fait presque exclusivement.

2. Retours : 31%

Les retours proviennent des personnes qui reviennent à la fonction publique après un abandon temporaire ou supposé définitif de leur activité. Ils ont été stables sur toute la période.

L'âge moyen des personnes engagées présentait quelques surprises : il avait augmenté, passant d'un peu plus de 32 à un peu plus de 35 ans.

C. Entrées-sorties : effets net des effectifs

La comparaison, durant cette période, de ces deux flux pour l'ensemble du personnel de l'Etat (pas de données statistiques pour le DIP sur la question avant 1994) montre que la différence entre ces flux à l'OPE sont pratiquement en équilibre. Il était apparu que le nombre d'employés aurait augmenté de quelques 700 personnes entre 1987 et 1995 (soit 0.5% par an), soit une moyenne annuelle d'entrées supérieure de quelques 90 personnes par rapport au nombre de sorties (nettes) et que le niveau de renouvellement vu du côté des entrées était en moyenne supérieur de 4% à celui des sorties. Le solde net des effectifs avait évolué à la baisse durant presque toute la période avec un renversement de la tendance entre 1994 et 1995.

Annexe 2 : Personnes contactées

A. Réunions (17 interviews, 25 personnes rencontrées)

Secrétariat général, DIP

- M. Frédéric Wittwer, *secrétaire général adjoint*

SRED

- M. Pierre-Alain Wassmer (données Ressources humaines et financières)
- Mme Annik Evrard (données élèves, système BDS)

Services administratifs et financiers

Service du budget et de la planification :

- M. Claude-Alain Baertschi, *statisticien* (PLEND et RH&F)

Division « personnel » :

- Mme Claire Cors-Huber, *adjointe*

Division des systèmes d'information et de gestion

- M. Charles-Eric Muller, *directeur*
- M. René Muhlemann, *directeur adjoint* (GIP)
- M. Lucien Bouchet (gestion et collecte info. BDS)
- M. Michel Prével (système SIRH et SIEF)

Office de la jeunesse

- M. Christian Mermoux, *administrateur*
- Dr Paul Bouvier, *directeur*

Office de l'orientation et de la formation professionnelle

- M. Jean-Marc Frère, *directeur*

Enseignement primaire

Direction générale :

- Mme Carmen Perrenoud-Aebi, *directrice du personnel enseignant*
- Mme Geneviève Brasier, *chargée de mission*
- M. Philippe Lemièrre, *chargé de coordination*

Cycle d'orientation

Direction générale, Service du personnel enseignant :

- M. Harry Koumrouyan, *directeur*
- M. Yves Richard

Administration et gestion :

- M. Alexandre Lundgren

Enseignement secondaire postobligatoire

Direction générale, service du personnel enseignant :

- M. Pascal Cirlini, *directeur*
- M. Jean-Marc Chalande, *adjoint de direction*

IFMES

Direction :

- M. Rémy Villemin, *directeur*

Enseignement supérieur - HES

Direction générale :

- M. Martin Kasser, *directeur général adjoint*

Enseignement supérieur - Université

Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation :

Section des sciences de l'éducation - Coordination formation LME

- M. François Audiger, *professeur adjoint*
- Mme Mireille Snoeckx, *chargée d'enseignement*

Département des Finances

Office du personnel de l'Etat, direction générale, finance et budget :

- Michel Clavel, *adjoint de direction* (PLEND)

Direction des ressources humaines, Service mobilité et développement des ressources humaines :

- M. Yvan Constantin, *chef de service* (responsable carrefour mobilité)

B. Contacts téléphoniques

Office fédéral de la statistique

Section formation scolaire et professionnelle

- M. Mauro Olgiati

Bureau international de l'éducation

- M. Luisoni

CDIP

Secrétariat général – section information

- M. Michel Rohrbach

Différents responsables des DIP d'autres cantons :

- Argovie
- Bâle
- Zürich
- Lucerne

Annexe 3 : Groupe d'accompagnement de l'étude

Service administratif et financier

M. Michel Ramuz, *directeur général*

SRED

M. Norberto Bottani, *directeur*

Secrétariat général

M. Frédéric Wittwer, *secrétaire adjoint*

Direction de l'enseignement primaire

Mme Carmen Perrenoud-Aebi, *directrice du personnel enseignant*

Office de la jeunesse

M. Christian Mermoux, *administrateur*

Direction générale du Cycle d'orientation

M. Yves Richard, *Administration et gestion*

Direction générale de l'Enseignement secondaire post obligatoire

M. Pascal Cirlini, *directeur du service du personnel enseignant*

Enseignement supérieur - HES

M. Martin Kasser, *directeur général adjoint*