ENSEIGNEMENT:
POUR DES REMPLACEMENTS DE QUALITE DANS LES ECOLES ENFANTINES, PRIMAIRES ET SECONDAIRES 07.027

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat du groupe libéral-PPN 03.135, du 24 juin 2003, "Pour des remplacements de qualité dans les écoles enfantines, primaires et secondaires"

(Du 4 juillet 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'organisation des remplacements du corps enseignant dans les écoles neuchâteloises fait l'objet de mesures administratives et pédagogiques appliquées régulièrement au double niveau communal et cantonal. De plus, un projet mené par les départements concernés de l'espace BEJUNE est actuellement à l'étude. Les besoins en remplacement sont réels, au degré primaire surtout, et la mise à disposition d'étudiant-e-s de la Haute école pédagogique BEJUNE (HEP-BEJUNE) se heurte à la structure des plans d'études de l'institution imposés par la CDIP. La reconnaissance du titre implique le respect de ces normes. L'organisation de remplacements reconnus comme unité de formation est éventuellement une solution qui ne peut toutefois être envisagée qu'en accord avec les autres HEP et la CDIP. Cependant, la pléthore de nouveaux et nouvelles diplômé-e-s mis sur le marché du travail dès août 2005 a permis d'assurer les remplacements nécessaires durant les années scolaires 2005-2006 et 2006-2007, et les garantira probablement durant quelques années encore.

1. INTRODUCTION

En date du 24 juin 2003, votre Conseil a accepté le postulat du groupe libéral-PPN 03.135, dont nous rappelons la teneur ci-après:

> **03.135** ad 03.016
> 24 juin 2003
> **Postulat du groupe libéral-PPN**
> **Pour des remplacements de qualité dans les écoles enfantines, primaires et secondaires.**
> *Dans sa réponse au postulat du groupe socialiste 00.138, du 19 juin 2000, "Pour une rétribution équitable des remplacements", le Conseil d'Etat précise que "les*

étudiants de la Haute école pédagogique BEJUNE ne pourront plus effectuer des remplacements sauf dans leur propre classe de stage".

Cette disposition privera désormais les directions d'écoles d'une importante source de remplaçants motivés pour pallier l'absence momentanée de maîtres. De plus, s'il est primordial que les remplaçants soient aptes à assurer un enseignement de qualité, il doit l'être en conformité avec les programmes et objectifs fixés à l'Ecole neuchâteloise.

Pour un futur enseignant la possibilité d'assurer des remplacements a par ailleurs une véritable valeur de formation. Cela est à prendre largement en considération. Elle lui permet entre autres de faire connaissance de la diversité des écoles du canton.

Le Conseil d'Etat n'exclut pas que certains remplacements soient désormais confiés à "d'autres intervenants disponibles appelés par voie de presse". Cela ne rassure pas quant à la connaissance des programmes qu'ils auront, même si une formation légère leur sera donnée. Et la tâche du remplacant est souvent plus ardue que celle d'un titulaire de classe.

Considérant que la Haute école pédagogique BEJUNE doit être capable de faire preuve d'un peu de souplesse dans ses principes de formation, le groupe libéral-PPN invite le Conseil d'Etat à user de son influence auprès de l'Institution intercantonale de formation des maîtres-ses afin qu'elle mette à la disposition des écoles des étudiant-e-s en période finale de formation, dans l'intérêt pédagogique bien compris des écoles comme des étudiant-e-s.

Signataires: I. Opan-Du Pasquier, J.-F. de Montmollin, J. Martin, V. Schweingruber, P. Golay, J.-G. Béguin, L. Amez-Droz, G. Bosshart, T. Humair, P. Castella, V. de Montmollin, M. Barben, A. Obrist, M. Amstutz, U. de Meuron, O. Mauler, Ph. Bauer, M. Surdez, J.-M. Nydegger, E. Bernoulli, B. Matthey, O. Haussener et L. Aquilon.

2. SITUATION ACTUELLE AUX PLANS CANTONAL ET REGIONAL CONTEXTE SUISSE

Remarque liminaire : Aux degrés secondaires 1 et 2, les dispositions prises récemment par le Comité stratégique de la HEP-BEJUNE sont de nature à favoriser l'emploi des étudiants en cours de formation.

En effet, le Comité stratégique a autorisé l'organisation, dès 2007, d'une seconde voie de formation à l'enseignement secondaire, soit une formation fractionnée sur deux ans (en parallèle à la formation à temps plein habituelle), qui permettra aux étudiants d'occuper un emploi dans les écoles.

Malgré une augmentation du coût de la formation, ce choix stratégique permettra de résoudre des demandes sociales depuis longtemps exprimées et également des demandes de remplacements des écoles.

En conséquence, le postulat ne concerne pratiquement plus que les enseignants issus de la PF1. Le rapport se concentre dès lors sur cette problématique-là.

Les principes de base – déjà énoncés dans la réponse du Conseil d'Etat au postulat du groupe socialiste 00.138, du 19 juin 2000, "Pour une rétribution équitable des remplacements" et dans la réponse à la question de M. Bernard Matthey 05.310, du

26 janvier 2005, "Remplacement temporaire des instituteurs et collaboration avec la HEP-BEJUNE" – que le Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS) essaie d'appliquer au mieux en matière de remplacements des enseignant-e-s, sont les suivants:

a) Les temps d'école doivent être assurés, du premier au dernier jour de l'année scolaire, car le respect de l'horaire scolaire garantit le suivi des apprentissages et la sécurité des élèves.
   A cet égard, des directives liées à la question de l'harmonisation des horaires scolaires ont été prises de manière à assurer au maximum cette continuité de l'enseignement.

b) Les remplacements doivent être pris en charge en priorité par du personnel qualifié capable d'assurer la gestion de la classe.

c) Si la gestion des remplacements d'enseignant-e-s-généralistes est relativement aisée, celle des enseignant-e-s-spécialistes du secteur secondaire s'avère plus complexe.

2.1. Mesures prises par le Service de l'enseignement obligatoire (SEO)

Sur le plan communal:

a) Le maintien d'un réseau local de personnes compétentes pour les remplacements de courte durée. Ce réseau local est composé prioritairement de personnes qualifiées possédant tous les titres requis.

b) L'engagement d'enseignant-e-s disponibles pour les remplacements et/ou les appuis, et la constitution d'une équipe de remplaçant-e-s au sein de l'école.

c) La recherche par l'enseignant-e d'une personne qui remplace dans sa classe comme remplaçant-e attitré-e.

Sur le plan cantonal:

a) Distribution systématique, en mai de chaque année, de formulaires d'inscription pour des remplacements aux étudiant-e-s de 3e année de la plate-forme 1 (formation préscolaire-primaire) de la HEP.

b) Pour les remplacements de longue durée, chaque école peut faire appel au SEO qui agit comme centrale de remplacements et gère les disponibilités et les offres de service cantonales, suisses ou étrangères.

c) L'école enfantine, quant à elle, ne rencontre pas de difficultés pour assurer les remplacements de son corps enseignant. En effet, la réserve de personnes qualifiées pour remplacer dans ce secteur d'enseignement est assez élevée.

2.2. Centrale de remplacements BEJUNE

Actuellement en projet au niveau des trois cantons, cette procédure consisterait à mieux répertorier et actualiser les postes vacants, à mettre les données à disposition sur un site Internet et à tenir à jour une liste des remplaçant-e-s.

Il s'agit ici d'étudier les principes d'une gestion centralisée des remplacements dans l'espace BEJUNE et de leur financement.

La réalisation de ce projet dans l'espace BEJUNE permettrait peut-être d'augmenter le nombre de remplaçant-e-s potentiel-le-s ayant de bonnes qualifications. De plus, ce système permettrait aussi aux étudiant-e-s de la HEP d'être informé-e-s rapidement sur les possibilités de remplacement pendant les périodes de vacances estudiantines ou lors de congés d'une année.

Même si dans chaque canton la question des remplacements reste au centre des préoccupations et doit faire l'objet d'une attention particulière permanente, force est de constater que la situation est devenue plus stable.

2.3. Organisation de la formation HEP-BEJUNE

La formation dispensée par la HEP répond aux exigences fixées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) relativement aux conditions de reconnaissance du titre délivré. Ces conditions, communes aux différentes HEP suisses, précisent notamment que la formation préscolaire et primaire s'étend sur une durée de six semestres à plein temps durant lesquels la formation pratique équivaut à 20-30% de la totalité de la formation. Pour obtenir son titre, l'étudiant-e doit avoir acquis l'ensemble des 180 crédits ECTS (European credit transfer system) au terme des trois années de formation (comprenant le 20-30% de la pratique professionnelle). Pour obtenir les crédits correspondant à une unité de formation (UF), l'étudiant-e doit répondre à l'ensemble des objectifs définis dans l'UF considérée. Une UF ne peut être acquise partiellement; elle l'est totalement ou pas du tout. La libération des étudiant-e-s durant certains modules pour assurer des remplacements entre en conflit total avec cette condition. Il faut rappeler que dans ce nouveau contexte, et ceci dès la mise en place de la HEP, les cantons ont été rendus attentifs aux changements opérés par rapport aux habitudes cantonales antérieures.

Enjeux principaux

Il convient de distinguer deux types de remplacements:

a) Remplacement d'un-e formateur-trice en établissement (FEE) par l'étudiant-e de la plate-forme 1 (PF1, formation préscolaire et primaire de la HEP) durant son stage; ce remplacement, limité dans le temps, sans incidence forte sur le cursus de formation, peut être assuré sans frais par l'étudiant-e ou les étudiant-e-s en stage dans la classe.

b) Remplacements externes de courte et de longue durée: de tels remplacements ne peuvent pas être assurés par des étudiant-e-s en formation initiale dans la HEP pour les raisons liées à la formation qui viennent d'être expliquées. Ils doivent être confiés à des jeunes enseignant-e-s en recherche d'emploi ou à des étudiant-e-s en congé.

A cet égard, il convient de mentionner que la formation professionnelle, sous la conduite d'un-e formateur-trice en établissement ou en responsabilité, est particulièrement développée à la HEP puisqu'elle atteint vingt-neuf semaines de stages, auxquels il faut ajouter six semaines de stages linguistiques. La formation pratique n'est donc pas négligée à la HEP-BEJUNE; elle est même plus longue et professionnellement mieux organisée que dans les anciennes écoles normales puisqu'elle s'articule directement avec la théorie des sciences de l'éducation.

3. PERSPECTIVES

Si, au moment du dépôt du postulat, malgré les dispositions cantonales,la pénurie en remplaçants s'est avérée plus prononcée que prévue, observons qu'à ce jour, la situation s'est quelque peu stabilisée.

Les besoins en remplaçant-e-s ont donc été réels au degré primaire mais ont été moins prononcés aux degrés secondaires 1 et 2. Les demandes des écoles, largement relayées au niveau politique, se sont faites pressantes et ont été légitimes. Une recherche de solution à cette situation difficile s'avérait nécessaire, tout en satisfaisant au mieux aux exigences de la CDIP.

Aujourd'hui, la HEP-BEJUNE a mis sur pied un concept qui augmente la marge de manœuvre en termes de remplacements puisque chaque étudiant-e dispose d'un total de 6 journées sur l'ensemble de sa formation pour la conduite d'activités particulières durant les périodes de cours (par exemple, participation à des camps ou des courses scolaires, remplacement,…). Pour ces remplacements d'une durée maximale de 6 jours, l'étudiant-e est indemnisé-e.

De plus, chaque étudiant-e, durant son temps libre, peut accepter tous les remplacements qui se présentent sans consentement préalable de la HEP.

Hypothèses de travail induites par le postulat

a) Etudier la mise sur pied de remplacements intégrés à un module, et bénéficiant de crédits ECTS, durant la 3e année de formation, sans que cela n'implique une prolongation des études d'une année.

b) Dispenser des étudiant-e-s de 3e année de la plate-forme 1 de certains modules pendant lesquels ils-elles seraient disponibles pour des remplacements; rattraper ces modules l'année suivante, éventuellement en emploi (les UF non acquises seraient compensées avec la cohorte suivante); report de la délivrance du titre d'une année.

Constats

Actuellement, les départements concernés de l'espace BEJUNE se trouvent placés devant une situation de pléthore d'enseignant-e-s préscolaires et primaires, puisque 157 étudiant-e-s de la volée 2002-2005 sont arrivés au terme de leurs études en juillet 2005.

Toutefois, pour le secteur secondaire, des problèmes sont signalés dans certaines disciplines. Etant donné le nombre massif de retraites théoriques attendues pour les années 2006-2009, touchant toute la scolarité, le Comité stratégique de la HEP-BEJUNE, dans un souci d'anticipation, avait autorisé en 2002 un fort contingent d'étudiant-e-s à entrer en 1re année de HEP, filière préscolaire-primaire. Ces personnes sont arrivées au terme de leurs études en juin 2005 et n'ont de loin pas toutes obtenu un emploi à cette échéance.

Suite à une enquête commune des HEP BEJUNE, Fribourg et Valais effectuée en mai 2006, pour la HEP-BEJUNE spécifiquement et sur l'ensemble des répondants PF1 et 2 à l'enquête (volées 2003, 2004 et 2005), 15,8% ont eu un remplacement de longue durée, 5,6% ont eu un remplacement de courte durée et 5,3% étaient sans emploi à cette époque. Ces taux montrent qu'il y avait donc en 2006 (pour les volées 2003 à 2005) près de 27% d'enseignants en remplacement ou sans emploi.

Forts de ces constats, le service de l'enseignement obligatoire, le service de l'emploi et le service de la formation universitaire (devenu en 2006 service des hautes écoles et de la recherche) ont alors étudié et offert quatre mesures qui ouvrent des perspectives de développement à ces jeunes enseignant-e-s et qui leur évitent ainsi d'avoir recours au chômage autant que possible. Un intérêt pour l'une ou l'autre des activités proposées ne peut toutefois se manifester que si la personne sans emploi est inscrite pour les remplacements:

a) assistant-e de classe ou de collège: il s'agit d'un emploi temporaire où le/la jeune diplômé-e est placé-e dans une classe ou un collège pour une période de trois à six mois. Le-la stagiaire est toutefois soumis-e à l'obligation de recherche d'emploi et doit pouvoir se libérer au plus vite si nécessaire.

b) échange de poste: l'enseignant-e titulaire cède son poste durant dix semaines à un-e jeune diplômé-e. Durant cette période, l'enseignant-e titulaire est affecté-e à d'autres tâches pédagogiques et le-la "stagiaire" perçoit l'indemnité de chômage usuelle.

c) stage linguistique organisé par la Fondation ch Echange de Jeunes: il s'agit d'un stage professionnel de trois mois dans une classe d'une autre région linguistique en Suisse, soutenu financièrement par la fondation, le Secrétariat d'Etat à l'économie et l'école d'accueil.

d) cours de langue Eurocentre: une participation à un stage Eurocentre en Allemagne, voire en Angleterre, constitue un atout dans la recherche future d'un emploi.

Parmi les diplômé-e-s neuchâtelois-es 2005 et 2006, la plupart ont à ce jour trouvé un poste dans notre canton ou dans les cantons de Genève, Fribourg et Vaud. Quelques-uns sont en remplacements, d'autres ont trouvé une activité hors enseignement ou n'ont pas trouvé d'emploi et se sont intéressé-e-s à l'une des mesures décrites plus haut. Ces données, peu précises au demeurant, étant donné l'évolution très changeante des situations, démontrent qu'il y a eu fort heureusement davantage de postes ouverts que prévu, surtout des postes partiels et notamment dans les autres cantons romands. Peu de personnes sont inscrites à l'assurance-chômage ou ont été intéressées par les programmes spéciaux mis en œuvre par les services parce que beaucoup de jeunes diplômé-e-s accordent leur préférence à des remplacements occasionnels.

Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, le Département de l'éducation, de la culture et des sports estime qu'il est légitime que l'Etat se préoccupe de la situation et qu'il s'efforce de faciliter l'accès des jeunes diplômé-e-s au marché du travail. Il s'agit donc de favoriser la création d'emplois, même de courte durée, ou le perfectionnement professionnel, et de permettre ainsi de conserver de précieux acquis professionnels jusqu'à la perspective proche d'une intégration complète au marché de l'emploi.

Il apparaît également que la clause de nécessité, visant à chercher des solutions durant la formation pédagogique pour assurer des emplois, n'est plus d'actualité, en tout cas pas pour la volée diplômée de 2007, ni pour la suivante. Il serait même regrettable, si la solution s'avérait facile à imaginer, de tarir complètement la source résiduelle des places de travail disponibles pour les nouveaux et nouvelles enseignant-e-s.

Alors même que les services d'enseignement des trois cantons sont à la recherche de solutions permettant d'éviter un recours systématique au chômage, il paraît tout à fait inopportun d'aggraver le phénomène en privant des étudiant-e-s de la marche normale de leurs études.

Enfin, les diplômes d'enseignement des degrés préscolaire et primaire délivrés par la HEP-BEJUNE ont fait l'objet, en date du 12 mai 2005, d'une reconnaissance formelle de la CDIP. Le titre de "Bachelor of Arts" vient s'ajouter encore aux diplômes décernés et la

décision de la CDIP s'applique aux diplômes délivrés à partir du 1er juin 2004. Dès lors, il serait aléatoire d'intervenir maintenant dans le dispositif de la formation, puisqu'il a été adopté par la CDIP et se trouve être en conformité avec les principes de la déclaration de Bologne.

4. CONCLUSIONS

Des solutions doivent être trouvées à moyen et à long terme pour assurer au mieux les remplacements dans nos écoles.

Actuellement, le problème est largement résolu par la pléthore d'enseignant-e-s diplômé-e-s mis sur le marché de l'emploi en juillet 2005, par les mesures prises conjointement par les services concernés du DECS et du DEC ainsi que les nouvelles modalités de remplacements mises en place par la HEP-BEJUNE et l'augmentation du nombre d'étudiant-e-s issu-e-s des volées de diplômé-e-s des années 2006 et 2007.

Pour correspondre aux exigences actuelles en matière de hautes écoles, la formation de base a été obligée de s'adapter. Dès lors, il faut admettre que nous ne pourrons jamais revenir au statut des étudiant-e-s de l'Ecole normale qui pouvaient à tout moment, ou presque, être retiré-e-s de leur cursus de formation pour assurer un emploi, cela quelquefois au détriment de la qualité de leur formation.

Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés – au demeurant non permanentes – provoquées par les remplacements du corps enseignant dans notre canton, mais il est aussi conscient de ses responsabilités et engagements institutionnels le liant au Concordat HEP-BEJUNE.

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que la HEP-BEJUNE a été l'une des premières institutions tertiaires de formation des enseignants à avoir obtenu la reconnaissance par la CDIP des diplômes d'enseignants. Dès lors, il ne souhaite pas remettre en cause la procédure d'accréditation par une demande qui irait à l'encontre des principes de formation professionnelle en vigueur en Suisse et à l'étranger.

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat du groupe libéral-PPN 03.135, ad 03.016, du 24 juin 2003, "Pour des remplacements de qualité dans les écoles enfantines, primaires et secondaires".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 4 juillet 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER