



Berne, le 2 septembre 2026

---

# **Collecte de données et évaluations dans le contexte de la pénurie de personnel enseignant**

Rapport du Conseil fédéral  
en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266  
de la CSEC-N du 28 octobre 2022

---

## Résumé

Le présent rapport traite des deux postulats 22.4265 et 22.4266 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), qui ont été déposés dans un contexte de pénurie d'enseignants s'étant accentuée ces dernières années. Ces deux postulats visent à analyser de manière approfondie les causes de la pénurie d'enseignants et à renforcer les bases scientifiques nécessaires à un pilotage du domaine de la formation sur le long terme et fondé sur des données probantes.

Le postulat 22.4265 demande l'élaboration d'un rapport mettant en évidence les raisons pour lesquelles les enseignants quittent la profession ou y restent, en particulier pendant les années qui suivent l'entrée dans la vie professionnelle, et présentant des recommandations assorties de leur orientation. Le postulat 22.4266 demande quant à lui une évaluation exhaustive et systématique des réformes scolaires radicales qui ont été entreprises à l'échelle nationale, en particulier en ce qui concerne la charge supplémentaire qu'elles représentent pour les enseignants.

Les compétences constitutionnelles ont été prises en compte lors de l'élaboration du rapport. Conformément à l'art. 62, al. 1, de la Constitution fédérale, l'instruction publique est du ressort des cantons. C'est pourquoi la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a été associée aux travaux. Les bases statistiques s'appuient en particulier sur les données et les analyses de l'Office fédéral de la statistique (OFS), à savoir le relevé du personnel des écoles (SSP), les analyses longitudinales menées dans le cadre du programme LABB ainsi que les scénarios relatifs aux besoins en enseignants. Pendant la rédaction du rapport, l'OFS a publié en octobre 2025 des scénarios actualisés pour la période 2025-2034. Ces derniers ont été intégrés dans le rapport et servent de cadre de référence quantitatif pour l'analyse de l'évolution démographique. Outre les statistiques officielles, des études scientifiques ont été prises en compte, parce qu'elles sont expressément mentionnées dans les postulats, ou parce qu'elles sont essentielles pour les questions abordées. La CDIP a, pour sa part, apporté sa contribution concernant le volet des réformes scolaires. On dispose ainsi d'une synthèse consolidée des résultats quantitatifs et qualitatifs concernant les questions abordées dans les postulats 22.4265 et 22.4266.

Les analyses montrent que la pénurie d'enseignants est due à plusieurs causes. La poursuite ou l'abandon de la carrière d'enseignant résulte d'une interaction entre les conditions démographiques générales, les caractéristiques structurelles de la profession d'enseignant, les facteurs liés au contexte scolaire, les situations personnelles ainsi que les exigences propres à chaque étape de la carrière. Les analyses statistiques de l'OFS indiquent globalement un niveau élevé de stabilité professionnelle. On constate également qu'une partie de ces départs est temporaire et que les retours en poste sont fréquents.

Les scénarios actualisés de l'OFS montrent en outre que les besoins en enseignants devraient changer au cours des prochaines années en raison de l'évolution démographique. La baisse du nombre de naissances observée depuis 2022, en particulier, laisse présager une diminution des effectifs scolaires au degré primaire à partir de 2027 environ. En conséquence, le besoin en nouveaux enseignants devrait diminuer à moyen terme, même si des disparités régionales persisteront. Ces résultats soulignent l'importance d'une planification cantonale du personnel et des établissements scolaires, prospective et fondée sur des données. Au degré secondaire I également, une baisse des besoins annuels en enseignants est attendue : de 3 300 en 2025 à 2 100 en 2034 (–36 %). Il n'est toutefois pas possible de tirer des conclusions quant à l'adéquation entre l'offre et la demande à ce degré de formation.

En ce qui concerne le postulat 22.4266, le rapport montre qu'en raison de la répartition fédérale des compétences, les réformes dans le domaine de l'école obligatoire sont principalement

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

conçues, mises en œuvre et, le cas échéant, évaluées au niveau cantonal ou régional. Conformément au cadre constitutionnel en vigueur, il n'existe ni « réformes scolaires nationales » ni évaluations uniformes à l'échelle suisse menées par la Confédération. L'harmonisation dans le cadre du concordat HarmoS et des plans d'études des régions linguistiques se limite à des principes fondamentaux et laisse aux cantons une grande marge de manœuvre.

Les travaux de recherche cités montrent que les réformes en soi n'entraînent pas une augmentation du taux de rotation des enseignants. Les tensions apparaissent notamment lorsque les réformes s'accompagnent d'exigences supplémentaires sans que les rôles, les responsabilités et les ressources aient été suffisamment clarifiés ou accompagnés. La mise en œuvre au niveau de l'école, y compris de la direction, des structures d'équipe et du soutien disponible, est déterminante. C'est notamment au début de la carrière que des conditions cadres défavorables peuvent avoir un impact négatif sur le maintien dans la profession.

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de ce rapport. Premièrement, il existe déjà, au niveau national, une base de données fiable et régulièrement mise à jour permettant de suivre la situation d'un point de vue quantitatif. Cette base de données permet d'analyser objectivement les tendances, les différences régionales et les défis structurels. Deuxièmement, le rapport montre que les données administratives ne permettent de tirer que des conclusions limitées sur les aspects liés à la motivation et à l'organisation du travail, – tels que les motifs concrets de démission ou les contraintes perçues. La collecte de ces informations relève en premier lieu de la responsabilité des cantons, qui choisissent les instruments et les méthodes appropriés. Troisièmement, le rapport fait apparaître à quel point il est important de prendre systématiquement en compte les conséquences en termes de ressources et de charges lors de la planification et de la mise en œuvre des réformes. Quatrièmement, il souligne que les évolutions démographiques revêtent une importance croissante pour la planification, mais que les disparités régionales continuent de nécessiter des approches de pilotage au niveau cantonal.

Les données statistiques et les synthèses scientifiques dont nous disposons permettent une analyse nuancée des causes de la pénurie d'enseignants ainsi que des conditions-cadres des processus de réforme. Dans le même temps, il apparaît clairement que la responsabilité de la planification, du pilotage, de l'évaluation et des mesures dans le domaine de l'école obligatoire incombe aux cantons. Dans ce cadre, la Confédération joue un rôle de soutien, notamment en fournissant des données fiables et en favorisant l'échange de connaissances et de bonnes pratiques.

## Compendio

Il presente rapporto è stato redatto in adempimento dei postulati 22.4265 e 22.4266 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) depositati negli anni scorsi in un contesto di penuria accentuata degli insegnanti. Entrambi i postulati chiedono di valutare in modo approfondito le cause della penuria di insegnanti e di rafforzare le basi scientifiche per gestire il settore formativo in modo duraturo, fondandosi su evidenze empiriche.

Il postulato 22.4265 chiede di illustrare i motivi che spingono gli insegnanti a lasciare la professione o, al contrario, a rimanervi, in particolare nei primi anni di carriera. Inoltre, deve essere anche precisato l'orientamento delle raccomandazioni d'intervento. Il postulato 22.4266 chiede una valutazione completa e sistematica delle riforme scolastiche attuate a livello nazionale, con particolare riguardo agli oneri aggiuntivi per gli insegnanti.

Nell'elaborare il rapporto sono state tenute in considerazione le competenze definite dalla Costituzione federale (Cost.). L'articolo 62 capoverso 1 Cost. stabilisce che il settore scolastico compete ai Cantoni; per questa ragione, ai lavori ha partecipato anche la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). Per quanto riguarda le basi statistiche, sono stati consultati in particolare i dati e le analisi dell'Ufficio federale di statistica (UST) e, più precisamente, la statistica sul personale scolastico (*Statistik des Schulpersonals*, SSP), le analisi longitudinali nel settore della formazione (*Längsschnittanalysen im Rahmen des Programms LABB*) e gli scenari sul fabbisogno di insegnanti. Come valore di riferimento per stimare la crescita demografica, nel rapporto sono stati inseriti gli scenari dell'UST aggiornati per il periodo 2025-2034, elaborati in contemporanea al rapporto e pubblicati nell'ottobre 2025. In aggiunta alle statistiche ufficiali sono stati anche consultati gli studi menzionati nei postulati, o altri studi significativi per le questioni da analizzare. Dal canto suo, la CDPE ha fornito informazioni sulle riforme scolastiche. In questo modo, per rispondere agli interrogativi sollevati dai postulati 22.4265 e 22.4266 è stata creata una base di dati significativa dal punto di vista della quantità e della qualità.

Il rapporto mostra che la penuria di insegnanti non è riconducibile a una sola causa. Rimanere o abbandonare la professione è una scelta che dipende dall'interazione di fattori quali le condizioni quadro demografiche, le peculiarità del mestiere, i fattori specifici relativi all'ambiente scolastico, la situazione personale e le esigenze legate a una particolare fase di vita. Le analisi statistiche dell'UST mostrano in generale sia un'elevata stabilità della professione, sia il fatto che sovente gli insegnanti non se ne vanno in modo definitivo, ma reintegrano il corpo docenti in un secondo tempo.

Per gli anni a venire gli scenari aggiornati dell'UST rivelano inoltre un andamento demografico che determinerà una variazione del fabbisogno di insegnanti. In particolare, il calo delle nascite registrato a partire dal 2022 farà diminuire il numero di alunni dal 2027 circa, con un conseguente minore fabbisogno di insegnanti a medio termine (fatte salve le differenze regionali). Queste constatazioni sottolineano l'importanza di una pianificazione scolastica e del personale basata sui fatti e lungimirante. Anche al livello secondario I si prospetta un calo annuo del numero di insegnanti richiesto, che passerà dai 3300 del 2025 ai 2100 del 2034 (- 36%). Tuttavia, per questo livello scolastico non è possibile giungere a conclusioni sulla corrispondenza fra domanda e offerta.

In riferimento al postulato 22.4266 il rapporto mostra che, stando alla ripartizione federale delle competenze, le riforme della scuola dell'obbligo devono essere concepite, attuate e, ove previsto, valutate a livello di Cantone o regione linguistica. Di conseguenza, non possono esistere «riforme scolastiche a livello nazionale» né valutazioni nazionali e uniformi ad opera della Confederazione. L'armonizzazione nel quadro del Concordato HarmoS e i piani di studio delle

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

regioni linguistiche si limitano ad alcuni principi fondamentali, lasciando un ampio margine di manovra ai Cantoni.

Le ricerche addotte mostrano che le riforme, da sole, non portano a una maggiore fluttuazione degli insegnanti. Per questi ultimi viene a crearsi un onere aggiuntivo in particolare quando le riforme sono corredate da ulteriori requisiti senza prevedere un accompagnamento o sufficienti spiegazioni riguardo ai ruoli, alle competenze e alle risorse. In questo contesto è determinante l'attuazione nelle scuole, comprensiva di gestione, struttura dei team e sostegno. Condizioni quadro non ottimali possono ripercuotersi negativamente sulla permanenza nella professione, in particolare a inizio carriera.

Il rapporto consente di trarre numerose conclusioni. Innanzitutto, per il monitoraggio quantitativo della situazione esiste già una base di dati solida e aggiornata su scala nazionale, che rende possibile valutare in modo fattuale le tendenze, le differenze regionali e le sfide strutturali. In secondo luogo, gli aspetti legati alla motivazione degli insegnanti o all'organizzazione del lavoro – per esempio, il sovraccarico percepito o le motivazioni concrete alla base delle dimissioni – emergono solo in modo limitato dai dati amministrativi: raccogliere informazioni di questo tipo spetta in prima battuta ai Cantoni, che sceglieranno gli strumenti e le strategie più adatte. In terzo luogo, dal rapporto si evince l'importanza, in sede di pianificazione e attuazione delle riforme, di una considerazione sistematica delle conseguenze in termini di risorse e di sovraccarico. Da ultimo, risulta chiara la sempre maggiore importanza dello sviluppo demografico per la pianificazione, anche se, considerate le differenze regionali, vanno conservati approcci cantonali specifici.

Le basi statistiche e gli studi scientifici consentono di distinguere le cause della penuria di insegnanti dalle condizioni quadro alla base delle riforme. Al contempo, risulta chiaro che in materia di pianificazione, gestione, valutazione e misure per la scuola dell'obbligo, le competenze sono cantonali. Alla Confederazione spetta un ruolo di sostegno, che si concretizza in particolare nella messa a disposizione di dati affidabili e nello scambio di conoscenze e buone pratiche.

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht behandelt die beiden Postulate 22.4265 und 22.4266 der Kommission für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Nationalrates (WBK-N), welche vor dem Hintergrund eines in den vergangenen Jahren akzentuierten Lehrpersonenmangels überwiesen wurden. Beide Postulate zielen darauf ab, die Ursachen des Lehrpersonenmangels vertieft zu analysieren und die Wissensgrundlagen für eine längerfristige, evidenzbasierte Steuerung im Bildungsbereich zu stärken.

Das Postulat 22.4265 verlangt aufzuzeigen, aus welchen Gründen Lehrpersonen den Beruf verlassen bzw. im Beruf verbleiben, insbesondere in den ersten Jahren nach dem Berufseinstieg. Zudem sollen die Stossrichtungen von Handlungsempfehlungen dargelegt werden. Das Postulat 22.4266 fordert eine umfassende und systematische Evaluation nationaler Schulreformen, insbesondere im Hinblick auf die Belastung der Lehrpersonen.

Bei der Erarbeitung des Berichts wurde den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Rechnung getragen. Gemäss Artikel 62 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) liegt die Verantwortung für das Schulwesen bei den Kantonen. Entsprechend wurde die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) in die Arbeit einbezogen. Für die statistischen Grundlagen wurden insbesondere die Daten und Analysen des Bundesamtes für Statistik (BFS) herangezogen, namentlich die Statistik des Schulpersonals (SSP), die Längsschnittanalysen im Rahmen des Programms LABB sowie die Szenarien zum Lehrkräftebedarf. Während der Berichterstellung publizierte das BFS im Oktober 2025 aktualisierte Szenarien für 2025–2034, welche in den Bericht integriert wurden und als quantitatives Referenzgerüst für die Einordnung der demografischen Entwicklung dienen. Ergänzend zu den amtlichen Statistiken wurden wissenschaftliche Untersuchungen berücksichtigt, die in den Postulaten ausdrücklich genannt werden oder für die Fragestellungen zentral sind. Die EDK hat ihrerseits die entsprechenden Beiträge zu den Schulreformen geliefert. Damit liegt für die in den Postulaten 22.4265 und 22.4266 angesprochenen Fragen eine konsolidierte Zusammenführung quantitativer und qualitativer Erkenntnisse vor.

Die Auswertungen zeigen, dass der Lehrpersonenmangel kein monokausales Phänomen darstellt. Der Berufsverbleib und der Berufsausstieg von Lehrpersonen ergeben sich aus einem Zusammenwirken demografischer Rahmenbedingungen, struktureller Merkmale des Lehrberufs, schulischer Kontextfaktoren, individueller Lebenslagen sowie berufsphasenspezifischer Anforderungen. Die statistischen Analysen des BFS weisen insgesamt auf eine hohe berufliche Stabilität hin. Gleichzeitig wird sichtbar, dass ein Teil der Austritte zeitlich begrenzt ist und Wiedereintritte in den Beruf häufig vorkommen.

Die aktualisierten BFS-Szenarien verdeutlichen zudem, dass sich der Lehrkräftebedarf in den kommenden Jahren infolge demografischer Entwicklungen verändern dürfte. Insbesondere der seit 2022 beobachtete Rückgang der Geburtenzahlen führt dazu, dass ab ca. 2027 sinkende Schülerzahlen auf der Primarstufe erwartet werden. Entsprechend dürfte sich der Bedarf an neuen Lehrpersonen mittelfristig reduzieren, wobei regionale Unterschiede fortbestehen. Diese Befunde unterstreichen die Bedeutung einer vorausschauenden, datenbasierten kantonalen Personal- und Schulplanung. Auch auf der Sekundarstufe I wird mit einem rückläufigen jährlichen Bedarf an Lehrpersonen gerechnet: von 3300 im Jahr 2025 auf 2100 im Jahr 2034 (–36 %). Allerdings können für diese Stufe keine Schlüsse zur Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf gezogen werden.

In Bezug auf das Postulat 22.4266 zeigt der Bericht, dass Reformen im Bereich der obligatorischen Schule aufgrund der föderalen Kompetenzordnung primär kantonal oder sprachregional konzipiert, umgesetzt und – sofern vorgesehen – evaluiert werden. Entsprechend den gel-

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

tenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen gibt es weder «nationale Schulreformen» noch gesamtschweizerische, einheitliche Evaluationen durch den Bund. Die Harmonisierung im Rahmen des HarmoS-Konkordats und der sprachregionalen Lehrpläne beschränkt sich auf zentrale Eckwerte und lässt den Kantonen breite Gestaltungsspielräume.

Die herangezogenen Forschungsarbeiten zeigen, dass Reformen nicht per se zu einer erhöhten Fluktuation von Lehrpersonen führen. Belastungen entstehen insbesondere dann, wenn Reformen mit zusätzlichen Anforderungen verbunden sind, ohne dass Rollen, Zuständigkeiten und Ressourcen ausreichend geklärt oder begleitet werden. Entscheidend ist dabei die Umsetzung auf Schulebene, einschliesslich Führung, Teamstrukturen und verfügbarer Unterstützung. Besonders in frühen Berufsphasen können sich ungünstige Rahmenbedingungen negativ auf den Berufsverbleib auswirken.

Aus dem Bericht lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ableiten. Erstens besteht für die quantitative Beobachtung der Lage bereits eine tragfähige und regelmässig aktualisierte Datengrundlage auf nationaler Ebene. Diese ermöglicht eine sachliche Einordnung von Trends, regionalen Unterschieden und strukturellen Herausforderungen. Zweitens zeigt der Bericht, dass sich motivationsbezogene und arbeitsorganisatorische Aspekte – z. B. konkrete Kündigungsgründe oder wahrgenommene Belastungen – nur begrenzt aus administrativen Daten ableiten lassen. Die Erhebung solcher Informationen liegt primär in der Verantwortung der Kantone, welche über geeignete Instrumente und Erhebungsdesigns entscheiden. Drittens zeigt sich die Bedeutung einer systematischen Berücksichtigung von Ressourcen- und Belastungsfolgen bei der Planung und Umsetzung von Reformen. Viertens weist der Bericht darauf hin, dass demografische Entwicklungen für die Planung zunehmend an Bedeutung gewinnen, regionale Unterschiede jedoch weiterhin kantonale Steuerungsansätze erfordern.

Die vorliegenden statistischen Grundlagen und wissenschaftlichen Synthesen ermöglichen eine differenzierte Einordnung der Ursachen des Lehrpersonenmangels sowie der Rahmenbedingungen von Reformprozessen. Zugleich wird deutlich, dass die Verantwortung für Planung, Steuerung, Evaluation und Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule bei den Kantonen liegt. Der Bund nimmt in diesem Rahmen eine unterstützende Rolle wahr, insbesondere durch die Bereitstellung verlässlicher Daten und beim Austausch von Wissen und guter Praxis.

## Liste des abréviations

|                   |                                                                                               |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| CDIP              | Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique                  |
| FRI               | Formation, recherche et innovation                                                            |
| LABB              | Analyses longitudinales dans le domaine de la formation                                       |
| LEHE              | Loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (RS 414.20) |
| OFS               | Office fédéral de la statistique                                                              |
| SEFRI             | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation                           |
| SSP               | Relevé du personnel des écoles                                                                |
| swissuniversities | Conférence des rectrices et recteurs des hautes écoles suisses                                |

## Table des matières

|          |                                                                                                                               |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Contexte .....</b>                                                                                                         | <b>10</b> |
| 1.1      | Contenu des postulats .....                                                                                                   | 10        |
| 1.2      | Démarche adoptée pour l'élaboration du rapport .....                                                                          | 11        |
| <b>2</b> | <b>Postulat 22.4265 : collecter des données de manière ciblée pour lutter contre la pénurie de personnel enseignant .....</b> | <b>12</b> |
| 2.1      | Collecte et analyse de données par l'Office fédéral de la statistique .....                                                   | 12        |
| 2.1.1    | Relevé du personnel des écoles (SSP) .....                                                                                    | 12        |
| 2.1.2    | Scénarios pour les enseignants de l'école obligatoire 2022–2031 .....                                                         | 13        |
| 2.1.3    | Scénarios de l'OFS 2025–2034 évaluant le besoin en enseignants .....                                                          | 15        |
| 2.2      | Analyse concernant le maintien dans la profession des enseignants de l'école obligatoire .....                                | 16        |
| 2.3      | Analyse concernant l'abandon de la profession enseignante .....                                                               | 18        |
| 2.3.1    | Facteurs systémiques .....                                                                                                    | 19        |
| 2.3.2    | Facteurs liés à l'école et au contexte .....                                                                                  | 19        |
| 2.3.3    | Facteurs individuels .....                                                                                                    | 20        |
| 2.3.4    | Différences en fonction de la phase de carrière .....                                                                         | 20        |
| 2.5      | Conclusion concernant le postulat 22.4265 .....                                                                               | 21        |
| <b>3</b> | <b>Postulat 22.4266 : évaluation des réformes scolaires adoptées par les cantons .....</b>                                    | <b>22</b> |
| 3.1      | Compétences en matière d'évaluation des réformes scolaires .....                                                              | 22        |
| 3.2      | Harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) .....                                                            | 22        |
| 3.3      | Conclusion concernant le postulat 22.4266 .....                                                                               | 24        |
| <b>4</b> | <b>Conclusions .....</b>                                                                                                      | <b>25</b> |
|          | <b>Bibliographie .....</b>                                                                                                    | <b>29</b> |

# 1 Contexte

## 1.1 Contenu des postulats

Le 28 octobre 2022, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a déposé les postulats 22.4265 et 22.4266, dont la teneur est la suivante :

**Postulat 22.4265 : « Collecter des données de manière ciblée pour lutter contre la pénurie de personnel enseignant »**

*« Le Conseil fédéral est chargé d'établir, en collaboration avec les cantons et les hautes écoles pédagogiques (HEP), un rapport sur les raisons qui mènent le personnel enseignant à quitter la profession et sur celles qui le conduisent à rester en fonction, en particulier pendant les années qui suivent l'entrée dans la vie professionnelle. Ces informations sont indispensables pour pouvoir prendre, dans la prochaine décennie, des mesures ciblées contre la pénurie de personnel enseignant. L'orientation des recommandations doit également être présentée dans le rapport.*

*Développement :*

*La pénurie de personnel enseignant continue de s'aggraver. De plus en plus d'établissements doivent faire appel à des personnes non qualifiées, ce qui nuit à la qualité de la formation de nos élèves. Nous ne pouvons pas nous permettre une telle régression sur les plans sociétal et économique.*

*D'après les scénarios actuels de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour les années 2022 à 2031, le nombre d'élèves augmentera de 8 % dans le degré primaire et de 9 % dans le degré secondaire I sur la période précitée. La demande d'enseignants et d'enseignantes augmentera de 6 %, en tenant compte des données sur la durée de l'exercice de la profession. Il existe donc un décalage entre « l'offre et la demande ». Selon plusieurs publications actuelles de l'OFS, les données structurelles comme l'augmentation du nombre d'élèves et les changements démographiques sont également connues.*

*Toutefois, il manque encore des données essentielles qui soient qualitatives et spécifiques à la profession. Celles-ci permettraient d'acquérir les connaissances nécessaires à la mise en œuvre des mesures pour pallier la pénurie de personnel enseignant et, ainsi, de combler cette pénurie sur le long terme pour assurer la qualité de la formation et de prolonger la durée de l'exercice de la profession. Ce dernier point est particulièrement important, car une baisse de la durée de l'exercice ne ferait qu'aggraver l'évolution défavorable actuelle.*

*Une étude de la Haute école pédagogique de Schwytz d'août 2022 (« Lehrkräftemangel : Fakten, Gründe, Massnahmen », en allemand) confirme également le manque de données qualitatives : cette étude conclut qu'il manque en Suisse des résultats systématiques et différenciés qui permettraient d'expliquer les raisons principales de la pénurie de personnel enseignant. Selon elle, il est donc essentiel d'intensifier et de systématiser la recherche dans ce domaine à long terme, aux niveaux national et cantonal. La disponibilité des données permettra de fonder les activités sur des preuves empiriques et de rendre plus objectif le débat public. ».*

Dans son avis du 23 novembre 2022 en réponse au postulat, le Conseil fédéral a rappelé que l'enseignement relève de la compétence des cantons et que ceux-ci sont responsables de la formation des enseignants. Il a renvoyé à cet égard aux données collectées et aux analyses réalisées par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

**Postulat 22.4266 : « Résoudre à long terme le problème de la pénurie de personnel enseignant en évaluant de façon complète, systématique et scientifique les réformes scolaires adoptées par les cantons »**

*Le Conseil fédéral est chargé d'évaluer de façon complète et systématique, conjointement avec les cantons et les institutions de formation (Centre suisse de la coordination pour la recherche en éducation), les réformes scolaires radicales qui ont été entreprises à l'échelle nationale, comme l'introduction de nouvelles disciplines, l'adoption de plans d'études ou la modification des structures scolaires. Il y a lieu d'examiner les conséquences tant positives que négatives de chacune des réformes sur les élèves ainsi que la charge supplémentaire qu'elles représentent pour les enseignantes et les enseignants.*

**Développement :**

*Au cours des 30 dernières années, on s'est employé à réformer l'école obligatoire avec des idées novatrices. Les réformes scolaires se sont succédé, sans véritable coordination. De plus, dans certains cas – notamment dans celui de l'enseignement des langues étrangères –, les données scientifiques faisaient défaut.*

*Il n'existe pas d'évaluation nationale des différentes réformes, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de l'école, les objectifs de performance et la charge de travail du personnel enseignant. Ces informations seraient pourtant importantes pour évaluer de manière fondée si les nombreuses réformes menées ont entraîné une grande fluctuation du personnel, puis une pénurie d'enseignantes et d'enseignants et pour déterminer les adaptations nécessaires.*

*Dans un document de la Haute école pédagogique de Schwyz sur la pénurie de personnel enseignant et ses causes, on peut lire, dans le chapitre consacré aux raisons poussant à démissionner, au point 3 (raisons scolaires), que, selon une étude zurichoise menée par Manuela Keller-Schneider en 2010, les réformes et les difficultés à prendre de la distance avec le métier sont les principaux motifs de démission. Dans le chapitre consacré aux raisons poussant à rester dans l'enseignement, on constate également que les changements dus aux réformes ont manifestement une incidence négative sur l'intégration professionnelle (Muehlhausen et al., 2021, etc.).*

Dans son avis du 23 novembre 2022 en réponse au postulat, le Conseil fédéral a rappelé que les cantons sont responsables de l'enseignement obligatoire et souligné qu'aucune réforme scolaire nationale n'a été menée jusqu'à présent dans le domaine de la scolarité obligatoire, car celle-ci relève de la compétence des cantons ou des régions linguistiques.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter les postulats 22.4265 et 22.4266. Le Conseil national a néanmoins accepté les deux objets le 2 mars 2023.

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a été chargé d'établir le rapport demandé.

## **1.2 Démarche adoptée pour l'élaboration du rapport**

Compte tenu de la compétence des cantons en matière d'enseignement obligatoire et de leur responsabilité dans la formation des enseignants, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a été associée à l'élaboration du présent rapport.

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

L'OFS a été sollicité en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données, notamment les nouvelles données issues des analyses longitudinales relatives au maintien des enseignants dans les écoles obligatoires, ainsi que les scénarios concernant la formation des enseignants et la part de personnes ne disposant pas d'une qualification officielle. L'OFS a également publié ses derniers scénarios pour la période 2025 à 2034<sup>1</sup> pendant la phase d'élaboration du rapport. Les chiffres les plus récents ont été intégrés au rapport et constituent le cadre de référence quantitatif permettant de situer l'évolution future du nombre d'élèves et le besoin escompté en enseignants, tant au niveau cantonal que national.

Pour l'élaboration du présent rapport, il a en outre été tenu compte de diverses études scientifiques qui sont explicitement mentionnées dans les postulats ou dont les résultats sont essentiels pour les questions abordées. On peut notamment citer l'étude « Lehrkräftemangel : Fakten Gründe Massnahmen »<sup>2</sup> réalisée par la Haute école pédagogique de Schwytz, qui fournit des informations approfondies sur les motifs de démission et de maintien en poste. Cette étude s'appuie sur une synthèse systématique des travaux de recherche actuels, notamment sur deux revues de littérature publiées (Herzog et al. 2020 ; Sandmeier et al. 2018)<sup>3</sup>, ainsi que sur l'étude empirique « Was hält Lehrpersonen in der Schule ? (WahLiS) »<sup>4</sup>, menée conjointement par la Haute école pédagogique de Schwytz et l'Université de Berne. On dispose ainsi d'une synthèse consolidée sur les questions soulevées dans le postulat, qui intègre des données qualitatives et quantitatives concernant le maintien en poste et l'abandon de la profession chez les enseignants.

## 2 Postulat 22.4265 : collecter des données de manière ciblée pour lutter contre la pénurie de personnel enseignant

### 2.1 Collecte et analyse de données par l'Office fédéral de la statistique

#### 2.1.1 Relevé du personnel des écoles

Le relevé du personnel des écoles (SSP) collecte des données sur les activités exercées dans les écoles par les enseignants ainsi que par le personnel de direction. L'enquête porte sur l'ensemble des degrés d'enseignement, des premières années du degré primaire (école enfantine / cycle d'entrée) au degré tertiaire (formation professionnelle supérieure hors hautes écoles). S'agissant de l'école obligatoire, le relevé inclut le personnel de la pédagogie spécialisée (enseignants spécialisés), le personnel d'enseignement pour élèves de langue étrangère, le personnel de logopédie et le personnel de thérapie psychomotrice. Les données, qui proviennent des 26 cantons, sont harmonisées à l'échelle suisse. Elles contiennent différentes variables liées à l'activité comme le volume d'activité, la référence plein temps ou le type d'enseignement ainsi que des variables liées à la personne comme le sexe ou la date de naissance. Le relevé du personnel des écoles est un relevé annuel exhaustif reposant sur des

<sup>1</sup> Scénarios 2025-2034 pour l'école obligatoire : [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Education et science > Sur ce thème > Scénarios pour le système de formation

<sup>2</sup> Pädagogische Hochschule Schwyz : *Lehrkräftemangel : Fakten, Gründe, Massnahmen*. Goldau, 2022.

<sup>3</sup> Herzog, Silvio et al. (2020) : Berufliche Biografien und berufliche Mobilität von Lehrerinnen und Lehrern. Dans T. Hascher et al. (éd.) : *Handbuch Schulforschung*. Wiesbaden, Springer (pp. 1-18) ; Sandmeier, Anita et al. (2018) : Berufliche Mobilität von Lehrpersonen – Ein strukturierter Überblick über das Forschungsfeld. *Journal for Educational Research Online*, 10(2), pp. 54–73.

<sup>4</sup> L'étude WahLiS a cherché à identifier les facteurs du système scolaire qui influencent l'engagement, le bien-être professionnel et l'implication professionnelle des enseignants à différentes étapes de leur carrière. Elle a été financée par le Fonds national suisse (Sandmeier, Muehlhausen, 2018 et 2020).

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

données individuelles. Les données publiées annuellement ne renseignent pas directement sur la pénurie d'enseignants, mais elles constituent l'une des principales sources pour la réalisation des analyses longitudinales dans le domaine de la formation (LABB) et l'élaboration des scénarios pour les enseignants de l'école obligatoire.

## 2.1.2 Scénarios pour les enseignants de l'école obligatoire 2022–2031

L'OFS élabore des scénarios pour les enseignants de l'école obligatoire depuis 2006. Jusqu'à encore récemment, les données dont il disposait ne permettaient pas une bonne mise en relation de l'offre (notamment les titres des hautes écoles pédagogiques, HEP) et le besoin de nouveaux enseignants<sup>5</sup>.

Grâce aux données du programme d'analyses longitudinales LABB<sup>6</sup> et aux analyses concernant le maintien des enseignants dans la profession (voir chap. 2.2), un nouveau modèle a été développé. Les résultats en ont été publiés en 2022 pour la première fois<sup>7</sup>.

Sur la base d'hypothèses (notamment sur l'évolution ou non du taux d'encadrement) et des scénarios de l'OFS pour les élèves de l'école obligatoire<sup>8</sup>, le modèle peut estimer le besoin annuel en nouveaux enseignants<sup>9</sup> pour chaque canton. Étant donné que l'OFS diffuse aussi des scénarios pour les hautes écoles et les diplômés des HEP, il est possible, sous réserve de certaines hypothèses, de mettre en relation l'offre et le besoin et d'évaluer l'adéquation entre les deux.

Les résultats principaux des scénarios publiés en 2022 sont les suivants :

- Le nombre d'enseignants devrait croître d'environ 6 % entre 2022 et 2031 aussi bien pour le degré primaire que pour le degré secondaire I (soit +3800 enseignants du primaire et +2300 du secondaire I). Cette hausse serait liée à l'augmentation du nombre d'élèves (+8 % entre 2022 et 2031 pour le degré primaire, respectivement +9 % pour le degré secondaire I) et devrait concerner l'ensemble des régions de la Suisse, à l'exception du canton du Tessin, où un recul de 6% du nombre d'enseignants du degré secondaire I est attendu.
- Au degré primaire comme au degré secondaire I, le nombre de départs d'enseignants âgés de plus de 55 ans devrait régresser progressivement ces prochaines années (-6 % pour le degré primaire, -7 % pour le degré secondaire I). Dans les deux degrés d'enseignement, d'importantes différences sont attendues entre les régions de Suisse.
- Si l'on tient compte de l'ensemble des facteurs, ce sont entre 43 000 et 47 000 nouveaux enseignants du degré primaire qui devraient être recrutés entre 2022 et 2031 (avec un besoin annuel de recrutement qui se situerait autour de 4500 en 2031 et donc en très léger recul, -1 %, par rapport à 2022). Au degré secondaire I, le besoin devrait se situer entre 26 000 et 29 000 nouveaux enseignants sur la période 2022–2031 (avec un besoin annuel vers 2500 en 2031, soit -14 % par rapport à 2022).
- Sur la même période, le nombre de titres d'enseignants délivrés par les HEP pour le degré primaire devrait atteindre environ 34 000 au total, mais avec une forte progression du nombre de titres délivrés annuellement (+24 % entre 2022 et 2031, soit 3800 en 2031). Il y aura donc un décalage potentiel entre le besoin et l'offre, mais il est important de rappeler qu'une partie du besoin est aussi couverte par l'engagement

<sup>5</sup> Il n'y avait en effet pas d'identificateur unique. De ce fait, il n'était par exemple pas possible de distinguer un nouvel enseignant d'un enseignant revenant après une absence d'une ou plusieurs années (ce phénomène est fréquent lors de la naissance d'enfants).

<sup>6</sup> Programme d'analyses longitudinales dans le domaine de la formation, voir aussi [www.labb.bfs.admin.ch](http://www.labb.bfs.admin.ch)

<sup>7</sup> OFS (2022), Scénarios 2022–2031 pour les enseignants de l'école obligatoire, Neuchâtel

<sup>8</sup> Voir : [Scénarios 2025-2034 pour l'école obligatoire – Elèves | Office fédéral de la statistique - OFS](#)

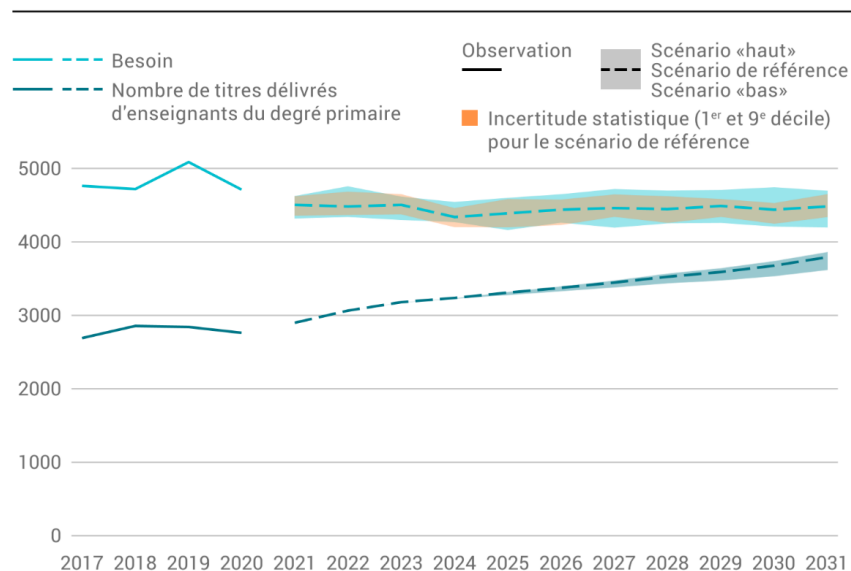
<sup>9</sup> Par nouvel enseignant, nous entendons ici des personnes n'ayant jamais exercé comme enseignant à l'école obligatoire.

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

d'enseignants formés pour d'autres degrés d'enseignement, d'enseignants étrangers ou par des étudiants HEP en cours de formation. Pour le degré secondaire I, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur l'adéquation entre le besoin et l'offre en raison de l'importance de l'enseignement dans des branches spécifiques et de la diversité des formations suivies avant de débiter dans la profession d'enseignant de ce degré.

- Ces résultats dépendent de nombreuses hypothèses forcément simplificatrices, relatives notamment au maintien dans la profession d'enseignant, au nombre moyen d'heures d'enseignement, à l'évolution future du nombre d'élèves ou encore à l'allocation des ressources. Les résultats doivent donc être interprétés surtout sous forme de tendances. Il est également important de rappeler que ces travaux ne tiennent pas compte du besoin en enseignants créé par le fort afflux en Suisse en 2022 de réfugiés ukrainiens suite à la guerre en Ukraine.

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



Source: OFS – Perspectives de la formation

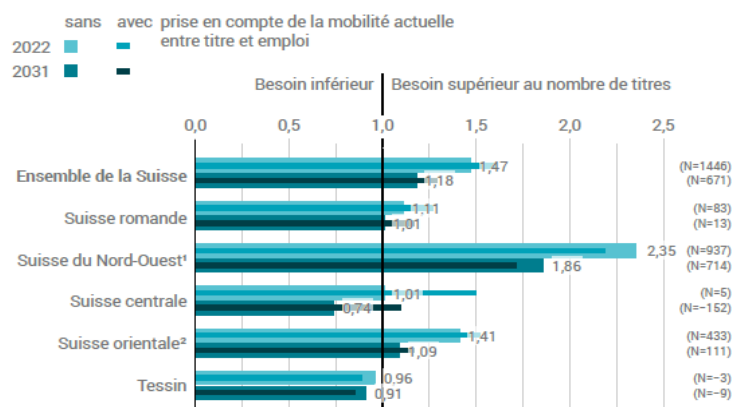
© OFS 2022

La figure ci-dessus montre que, selon les scénarios 2022–2031, le besoin sera supérieur au nombre de titres délivrés dans les HEP, avec toutefois un rapprochement progressif.

### Ratio entre le besoin en nouveaux enseignants du degré primaire et le nombre de titres d'enseignants délivrés pour ce degré (en tenant compte ou non de la mobilité actuelle entre titre et emploi)

Scénario de référence

G10



1 inclut le canton de Berne

2 inclut le canton de Zurich

Note: ce graphique doit surtout être interprété en termes de tendances. En effet, il dépend fortement de nombreuses hypothèses (voir le corps du texte). Une différence ne signifie pas en soi une indication d'un problème. Cette différence peut être par exemple comblée par des hausses même mineures du temps moyen de travail, le recours à des enseignants formés pour un autre degré, venant d'une autre région, de l'étranger ou à des étudiants HEP.

Exemple de lecture: dans la région de la Suisse orientale, la demande en nouveaux enseignants pourrait être en 2022 être 1,41 fois plus haute (soit de 433 personnes de plus) que le nombre de titres HEP délivrés. Cette valeur pourrait être de 1,09 en 2031. Si l'on tient compte la mobilité et de l'entrée en emploi, ces chiffres passent à respectivement à 1,52 et 1,17.

Les N dans les étiquettes indiquent la différence entre besoin et le nombre de titres.

Les autres chiffres indiquent le ratio entre ces deux quantités.

Pour les moyennes sur 3 ans voir en annexe.

Source: OFS – Perspectives de la formation

© OFS 2022

Le graphique ci-dessus montre que la situation est et serait très différente entre les différentes régions de Suisse. La région de la Suisse du Nord-Ouest en particulier affiche la situation la plus difficile selon le modèle, tandis que les autres régions sont un peu moins touchées. La région du Tessin semble notamment présenter un équilibre entre offre et besoin.

### 2.1.3 Scénarios de l'OFS 2025-2034 évaluant le besoin en enseignants

Selon les nouveaux scénarios de l'OFS pour l'école obligatoire<sup>10</sup>, un recul du nombre d'élèves du degré primaire est attendu dès 2027. Entre 2025 et 2034, la baisse du nombre d'élèves pourrait atteindre les 7 %. Un repli devrait être observé dans tous les cantons. Cette baisse se répercutera sur le besoin annuel de nouveaux enseignants du degré primaire (-40 % entre 2025 et 2034). Dès 2032, selon les modèles et hypothèses retenus, l'offre en nouveaux enseignants pourrait répondre au besoin dans quasiment toutes les régions de Suisse. Au degré secondaire I, le besoin annuel devrait aussi être en recul (3300 en 2025 et 2100 en 2034, soit -36 %). Pour ce degré, il n'est cependant pas vraiment possible de tirer des conclusions sur l'adéquation entre le besoin et l'offre.

<sup>10</sup> Scénarios 2025-2034 pour les enseignants de l'école obligatoire : [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Éducation et science > Sur ce thème > Scénarios pour le système de formation ; communiqué de presse du 9 octobre 2025

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

Ces résultats proviennent de deux publications de l'OFS au contenu apparenté: les scénarios actualisés 2025–2034 pour les élèves de l'école obligatoire et les scénarios actualisés 2025–2034 pour les enseignants de l'école obligatoire.

Depuis 2022, la Suisse enregistre un fort repli du taux de fécondité et du nombre de naissances. Ainsi, le nombre d'élèves du degré primaire devrait rapidement cesser de croître, puis pourrait diminuer de manière sensible (-7 % entre 2025 et 2034, soit une baisse de 52 000 élèves). Un recul du nombre d'élèves devrait être observé dans tous les cantons. Le nombre total d'enseignants devrait reculer d'environ 4500 en 10 ans, soit une baisse de 6 % selon le scénario de référence.

La baisse dès 2027 du nombre d'élèves au degré primaire devrait avoir un impact important sur le besoin annuel de recrutement de nouveaux enseignants. D'un niveau de 6000 nouveaux enseignants engagés en 2022 et en 2023, on devrait passer à un besoin de 5000 en 2025, puis ce chiffre devrait progressivement reculer jusqu'à atteindre environ 3000 vers 2034 selon le scénario de référence (soit -40 % entre 2025 et 2034).

Le décalage entre le besoin et l'offre devrait se réduire progressivement. Dès 2032, pour le degré primaire et selon le scénario de référence, l'offre en nouveaux enseignants qualifiés pourrait répondre au besoin dans quasiment toutes les régions. Selon le scénario de référence, seule la région de la Suisse du Nord-Ouest pourrait avoir en 2034 un nombre insuffisant de nouveaux diplômés pour l'enseignement au degré primaire (10 % de moins d'offre que de besoin)<sup>11</sup>.

## 2.2 Analyse concernant le maintien dans la profession des enseignants de l'école obligatoire

La question du maintien des enseignants dans la profession est fondamentale pour plusieurs raisons, notamment pour savoir s'il y a des évolutions éventuelles mettant en lumière des problèmes et aussi, car les départs des enseignants (ou les réductions de volume d'activité) doivent être compensés par des engagements (ou des hausses de volume d'activité).

En 2022, l'OFS a réalisé une première étude qui s'intéressait au maintien dans la profession des enseignants de l'école obligatoire sur une durée de cinq ans<sup>12</sup>. Le maintien a été conceptualisé selon deux mesures : en nombre de personnes, mais aussi en volume d'activité (nombre d'heures d'enseignement). Cette publication s'est intéressée au maintien dans l'enseignement au degré considéré, mais aussi à d'autres aspects tels que le maintien dans l'enseignement dans un autre degré ou à une autre fonction. Pour les enseignants qui avaient quitté l'enseignement, une analyse a aussi été faite de leur situation hors de l'enseignement (p. ex. emploi dans un autre secteur d'activité, retraite) en s'intéressant aussi à la conciliation entre la naissance d'un enfant et le retour ou non dans la profession.

Les résultats principaux sont les suivants :

- Pour les enseignants de moins de 55 ans, le maintien dans la profession est élevé ; 90 % travaillent toujours dans une école en 2020 (83 % enseignent spécifiquement dans l'école obligatoire ordinaire, tandis que 7 % ont changé de degré ou de fonction).
- On constate des différences entre les régions de Suisse, avec des valeurs allant de 93 % de maintien dans la profession dans les cinq ans en Suisse romande à des valeurs proches de 90 % dans les autres régions.

<sup>11</sup> Pour plus d'informations concernant la méthodologie appliquée, les scénarios employés et les définitions, voir : [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Éducation et science > Sur ce thème > Scénarios pour le système de formation ; communiqué de presse du 9 octobre 2025.

<sup>12</sup> OFS (2022), Le maintien des enseignants de l'école obligatoire, Neuchâtel

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

- Parmi les moins de 55 ans, en cinq ans, les hommes ont davantage passé vers des fonctions de direction d'école que les femmes (2,2 % contre 0,9 %).

Le maintien dans la profession des enseignants de l'école obligatoire est donc élevé. Il est également élevé chez les jeunes enseignants, même s'il est en peu plus faible que pour les enseignants plus âgés. Par ailleurs, en raison de la structure par âge du corps enseignant, les départs liés aux enseignants de plus de 55 ans restent limités. Ils s'élevaient à 2,5 % au niveau suisse (2 % en Suisse romande, 3,3 % au Tessin).

Les résultats de l'OFS sur la mobilité professionnelle (2026) indiquent que le taux de rotation (mesuré sur une année) dans la branche économique de l'enseignement est globalement similaire à celui constaté dans d'autres branches économiques. Cependant, l'OFS (2022) a constaté que les départs des enseignants de moins de 55 ans sont très souvent suivis d'un retour en poste (61 % de retours dans les quatre ans), ce qui tend à indiquer que les mesures des départs annuelles ne sont pas forcément pertinentes pour analyser le maintien à long terme des enseignants dans la profession. Cela est particulièrement le cas pour les femmes qui ont interrompu leur activité dans l'enseignement en raison d'une maternité (70 % de retours). Pour ces dernières, des différences importantes sont observées entre les régions et pourraient souligner des conciliations entre emploi et maternité plus favorables dans certaines régions<sup>13</sup>.

Les résultats de cette publication ont déjà été actualisés trois fois (en 2023, 2024 et 2025), avec des résultats extrêmement proches<sup>14</sup>.

En complément des données déjà disponibles, les résultats des premières analyses longitudinales actualisées de l'OFS pour 2018 ont été publiés. Ces résultats confirment dans une large mesure la grande stabilité professionnelle des enseignants de moins de 55 ans observée jusque-là. Au total, cinq ans après l'année de référence 2018, quelque 90 % des enseignants étaient encore actifs dans une école (dont 88,7 % en tant qu'enseignants et 1,5 % en tant que membres de la direction d'école ou employés à une autre fonction de direction au sein d'une école). Les valeurs relevées correspondent ainsi à celles de 2016, ce qui souligne la constance des tendances en matière de maintien dans la profession par-delà les années.

Si l'on étudie les données par groupes, on constate des schémas similaires à ceux observés lors de l'analyse précédente : les enseignants de moins de 35 ans affichent des taux de maintien dans la profession légèrement inférieurs (86 %), tout comme ceux qui ont un faible volume d'activité (83 % chez les enseignants dispensant moins de dix leçons hebdomadaires). Aucune différence n'est relevée entre les sexes s'agissant du maintien dans la profession (89 % pour les deux sexes), même si les hommes continuent d'évoluer plus souvent vers une fonction de direction d'école que les femmes (2,7 % contre 1,1 %).

Le graphique actualisé de l'OFS synthétise ces résultats et confirme que le maintien dans la profession enseignante reste stable au fil du temps, enregistrant toutefois de légères variations en fonction de l'âge et du volume d'activité<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> La publication est disponible à l'adresse suivante : [Enseignants | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/transitions-parcours-domaine-formation/enseignants.html). Les tableaux de la publication sont disponibles à l'adresse suivante : [Le maintien des enseignants de l'école obligatoire : tableaux et données de la publication - 2016-2021 | Tableau | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/transitions-parcours-domaine-formation/enseignants.html). Ils sont actualisés chaque année et présentent aussi les résultats selon les volumes d'activité.

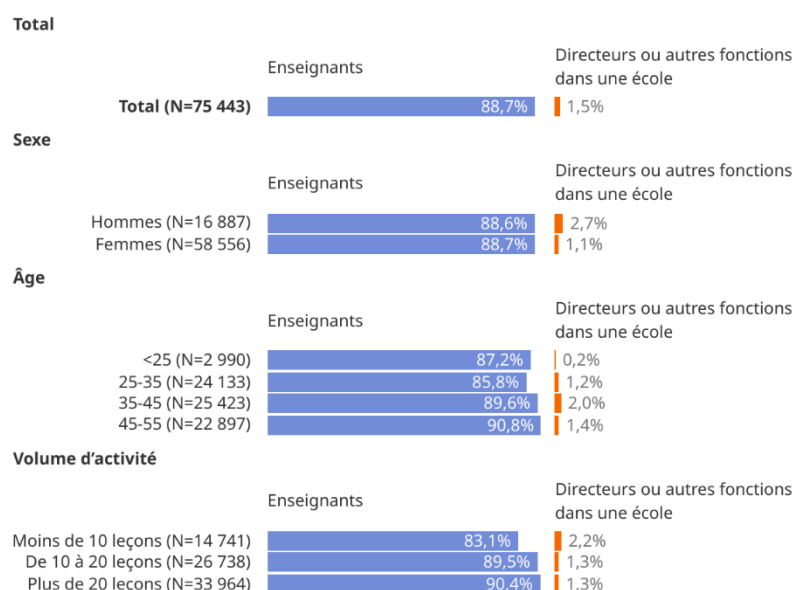
<sup>14</sup> Dans cette section, l'OFS ne tient pas compte de ce qui a été observé récemment sur les départs à un an (voir la publication des scénarios 2025–2034), à savoir une hausse substantielle des départs. L'origine n'est pas connue.

<sup>15</sup> Ce graphique est aussi disponible sous : [www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/transitions-parcours-domaine-formation/enseignants.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/transitions-parcours-domaine-formation/enseignants.html).

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

### Fonction occupée cinq ans après dans les écoles par les enseignants de l'école obligatoire de moins de 55 ans

Population des enseignants de l'école obligatoire ordinaire de 2018



État des données: 07.11.2025

Source: OFS – Analyses longitudinales dans le domaine de la formation (LABB)

gr-f-15.10.06-01

© OFS 2025

## 2.3 Analyse concernant l'abandon de la profession enseignante

Comprendre les raisons de l'abandon de la profession enseignante est essentiel pour analyser la pénurie d'enseignants et la contrer. Chaque départ ou réduction du volume d'activité engendre un besoin de recrutement, les leçons ainsi libérées devant être assurées par d'autres personnes. Dans le même temps, il faut relever qu'un départ ne signifie pas nécessairement que la personne quitte définitivement le système éducatif, et qu'il peut prendre différentes formes dans la pratique : une partie des démissions correspondent à un changement d'école, une autre à un changement de fonction au sein du système éducatif. De plus, toutes les interruptions de carrière ne sont pas définitives. Les analyses de l'OFS montrent en effet que quelque 60 % des personnes qui quittent la profession la réintègre dans les quatre ans qui suivent. Cette multidimensionnalité montre clairement que la pénurie d'enseignants ne peut s'expliquer avec des arguments simples et que des analyses nuancées s'imposent.

Des travaux de recherche (notamment de la Haute école pédagogique de Schwytz, basés sur des études bernoise et zurichoise ainsi que sur l'étude WahLiS) soulignent par ailleurs que les raisons motivant une démission ou un départ de la profession sont pluridimensionnelles et peuvent être classées en quatre catégories : les facteurs systémiques, les facteurs liés à l'école et au contexte, les facteurs individuels et les différences en fonction de la phase de carrière. Les explications qui suivent s'appuient sur les conclusions synthétisées de ces recherches et les replacent dans le contexte des questions soulevées par le postulat 22.4265.

### 2.3.1 Facteurs systémiques

Par facteurs systémiques, on entend les conditions générales qui dépassent largement le cadre des écoles et qui influencent indirectement les départs de la profession dans la mesure où elles déterminent l'attrait du métier et la charge qu'il implique. Les facteurs démographiques et structurels sont particulièrement importants à cet égard. L'augmentation des effectifs d'élèves telle qu'elle était encore annoncée dans les scénarios 2022–2031 accroît la pression sur les recrutements et peut aggraver les difficultés existantes. Dans le même temps, les scénarios actualisés 2025–2034 de l'OFS montrent que l'évolution démographique peut aussi avoir un effet quelque peu apaisant sur la situation sans pour autant éliminer fondamentalement les défis structurels. À cela s'ajoute un élément caractéristique de la profession enseignante : le temps partiel, largement pratiqué par les enseignants notamment pour améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, préserver leur santé ou continuer à se former. En outre, certains enseignants indiquent ne pas se voir proposer de poste à temps plein. Sur le plan systémique, cela signifie que les écoles doivent recruter plus de personnes pour assurer une même charge d'enseignement. Dans les situations de forte rotation du personnel ou en cas de pénurie régionale, cet aspect accentue la vulnérabilité du système.

La dynamique des réformes et le surcroît d'exigences qui en découle constituent un autre facteur systémique. Plusieurs études montrent que les réformes n'entraînent pas en soi des démissions, mais qu'elles peuvent en provoquer lorsqu'elles s'accompagnent d'un manque de clarté en termes de responsabilités, de ressources insuffisantes ou d'une augmentation de la charge de travail : si les réformes sont mises en œuvre sans mise à disposition du temps, du personnel ou des ressources suffisants, la pression augmente sur le personnel enseignant.

Dans ce contexte, il apparaît que le manque de perspectives de développement et de progression favorise les départs de la profession. La recherche de perspectives, autrement dit la volonté de relever de nouveaux défis ou d'évoluer sur le plan professionnel, représente l'un des motifs de départ les plus fréquents : une part considérable des enseignants démissionnaires interrogés dans le cadre des études bernoise et zurichoise se sont dit d'accord avec l'affirmation selon laquelle la profession enseignante offre trop peu de possibilités de développement et d'évolution. En revanche, les questions salariales sont relativement secondaires en Suisse et sont donc rarement mentionnées comme motif déterminant de départ.

Enfin, l'adéquation des qualifications joue également un rôle important dans les situations de pénurie. Les scénarios de l'OFS mettent en lumière le fait qu'un écart entre l'offre et la demande conduit au recrutement plus fréquent de personnes insuffisamment qualifiées pour les postes proposés. Or on relève un taux de départ après un an nettement plus élevé dans ce groupe que dans celui des enseignants qualifiés (degrés primaire et secondaire I).

### 2.3.2 Facteurs liés à l'école et au contexte

Outre les facteurs systémiques, les facteurs liés à l'école et au contexte jouent un rôle central dans la question du maintien dans la profession. L'école en tant que lieu de travail a une influence majeure sur la volonté des enseignants de rester ou non dans l'enseignement. Une direction d'école qui épaulé ses enseignants, des équipes qui fonctionnent bien et une ambiance de travail positive ont un effet stabilisateur et peuvent permettre aux individus de mieux faire face aux difficultés. À l'inverse, les études montrent que les conflits au sein des équipes enseignantes, un manque de soutien de la part de la direction d'école ou une dotation en ressources ressentie comme insuffisante augmentent la probabilité de démission. La question de la délimitation entre les tâches d'enseignement, qui constitue la mission de base des enseignants, et les tâches annexes, par exemple dans le domaine du développement de l'école, des relations avec les parents ou de l'intégration, est particulièrement sensible à cet égard. Si

les exigences en lien avec ces tâches supplémentaires ne cessent d'augmenter sans que des allègements soient mis en place par ailleurs, le risque d'épuisement professionnel s'accroît et, avec lui, celui d'un départ de la profession. Il apparaît qu'au sein d'une même région, les écoles peuvent déjà présenter des profils de soutien et de charge de travail très divers. La Haute école pédagogique de Schwytz signale que des différences notables existent dans le soutien apporté aux enseignants débutants et que des exigences minimales devraient être fixées en la matière.

Les études mettent également en avant le fait que les décisions de démission sont souvent liées aux conditions concrètes d'exercice de la profession et que, par conséquent, elles peuvent être influencées dans une large mesure.

### **2.3.3 Facteurs individuels**

Les facteurs individuels couvrent les raisons directement liées à la situation personnelle ou aux préférences professionnelles de l'enseignant. Ils sont particulièrement importants, car ils expliquent pourquoi des personnes prennent des décisions différentes, même lorsque les conditions générales sont similaires. Parmi ces facteurs figurent des situations relevant de la vie privée comme la volonté de fonder une famille, des obligations de prise en charge d'enfants ou de parents, ou encore des aspects liés à la santé. L'analyse de l'abandon de la profession enseignante montre que la surcharge et l'épuisement ne se manifestent souvent pas de manière isolée, mais en lien étroit avec des conditions structurelles et des conditions propres à l'école. Les décisions individuelles de réduction du volume d'activité ou de démission sont donc fréquemment l'expression d'une tentative d'adaptation visant à préserver l'aptitude au travail à long terme.

L'orientation professionnelle joue aussi un rôle : nombre de personnes quittent l'enseignement pour se consacrer à des activités qui restent en lien avec la formation, ce qui doit être interprété davantage comme un changement de fonction que comme un véritable départ. Par ailleurs, les données de l'OFS indiquent que les enseignants ne possédant pas toutes les qualifications requises affichent des taux de départ bien supérieurs aux enseignants pleinement qualifiés, ce qui suggère que la formation, l'accompagnement durant les débuts et l'adéquation entre le profil et le poste constituent des facteurs d'influence essentiels pour le maintien dans la profession enseignante.

### **2.3.4 Différences en fonction de la phase de carrière**

On relève des différences particulièrement marquées en fonction de la phase de carrière. Les études s'accordent à souligner que c'est dans les premières années d'exercice que le risque de quitter la profession enseignante est le plus élevé. Nombreux sont ainsi les enseignants qui abandonnent le métier dans les trois à cinq premières années d'exercice. Durant cette phase, les exigences sont élevées, les routines pas encore établies et le rôle professionnel en cours de définition. Les offres de soutien telles que le mentorat, l'accompagnement durant les débuts ou encore une description claire des rôles s'avèrent décisives.

Durant la phase de consolidation, c'est-à-dire durant les cinq à quinze ans qui suivent, l'envie de rester dans la profession enseignante se stabilise, mais la question des perspectives de développement gagne en importance. En l'absence de possibilités d'évolution de carrière, la recherche de nouvelles perspectives peut conduire à des changements au sein ou en dehors du système éducatif.

Durant la phase médiane, soit après 15 à 25 ans d'expérience, les questions liées à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ainsi que la gestion de la charge de travail

occupent souvent le devant de la scène, la réduction du volume d'activité contribuant fréquemment à maintenir les personnes en poste. Plus tard, c'est enfin la retraite et la possibilité d'un départ anticipé qui jouent un rôle. Les scénarios de l'OFS montrent que ces effets sont diversement marqués selon les régions et que le nombre de départs ne varie que peu après 55 ans.

## 2.5 Conclusion concernant le postulat 22.4265

Les analyses présentées montrent que l'abandon de la profession enseignante ne peut pas être associé à des causes isolées et qu'il n'est pas non plus lié à des facteurs strictement professionnels. Le maintien dans la profession enseignante ou son abandon résultent bien plus de l'interdépendance de conditions structurelles, de facteurs liés à l'école et au contexte, de situations individuelles et d'exigences spécifiques à chaque phase de carrière. L'influence de ces facteurs, qui agissent souvent conjointement, varie selon la région, le degré d'enseignement et la phase de carrière.

Les relevés statistiques et scénarios de l'OFS constituent une base essentielle pour étudier ces influences. Le relevé du personnel des écoles (SSP) permet un recensement exhaustif et harmonisé des effectifs d'enseignants dans l'ensemble des cantons et fournit des informations sur les volumes d'activité, les structures par âge, les qualifications et la répartition régionale. À elles seules, ces données ne permettent pas de tirer des conclusions directes sur les motifs de départ, mais elles constituent une base fiable pour réaliser des analyses longitudinales approfondies et prévoir l'évolution de l'offre et de la demande d'enseignants.

Ainsi, les analyses longitudinales dans le domaine de la formation (LABB) et les scénarios élaborés par l'OFS sur cette base permettent de dégager des tendances quant à l'évolution du besoin en enseignants en fonction des années et des régions. Ces scénarios mettent en évidence le fait que le besoin en enseignants est déterminé tant par l'évolution démographique que par les caractéristiques structurelles de la profession. Les scénarios actualisés 2025–2034 présentent une situation démographique initiale différente de celle des scénarios antérieurs, tandis que les disparités régionales et les particularités structurelles persistent.

S'agissant du maintien dans la profession enseignante qui fait l'objet du postulat, les analyses font état d'une stabilité professionnelle globalement élevée. Les conclusions de l'OFS (2026) sur la mobilité professionnelle indiquent que le taux de rotation du personnel est de manière générale plus faible dans la branche de l'enseignement que dans d'autres branches économiques. Une grande partie des enseignants demeurent dans la profession pendant de longues années. Dans le même temps, les données mettent en évidence des différences selon l'âge, le volume d'activité et le niveau de qualification. Ces différences sont importantes pour comprendre la rotation du personnel et les besoins en matière de recrutement, sans pour autant permettre, à elles seules, de tirer des conclusions sur les motivations individuelles.

Les analyses approfondies réalisées à propos de l'abandon de la profession enseignante révèlent que les démissions et les réductions de volume d'activité peuvent prendre différentes formes et ne constituent pas nécessairement une sortie définitive du système éducatif. Une partie des départs correspondent à des changements de fonction ou à des interruptions de carrière, limitées dans le temps ; les retours à la profession sont fréquents. Les données indiquent en outre que les modalités de départ varient selon la phase de la carrière et présentent, notamment au cours des premières années d'activité, des dynamiques différentes de celles observées lors des phases suivantes.

Dans l'ensemble, les conclusions des études présentées précédemment permettent de répondre aux problématiques soulevées dans le postulat dans leurs divers aspects. Les relevés statistiques de l'OFS présentent de manière claire l'évolution des effectifs d'enseignants ainsi

que les différences qui s'opèrent en fonction des années, des régions et des phases de carrière. Les analyses scientifiques qui les complètent fournissent des informations supplémentaires sur les conditions d'exercice de la profession et les contextes dans lesquels s'inscrit le maintien dans la profession ou son abandon. Ces sources de données contribuent à présenter de façon structurée les liens pertinents qui existent entre les différents éléments ainsi qu'à apprécier objectivement les points abordés dans le postulat.

### **3 Postulat 22.4266 : évaluation des réformes scolaires adoptées par les cantons**

#### **3.1 Compétences en matière d'évaluation des réformes scolaires**

Comme le prévoit l'art. 62, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), l'instruction publique est du ressort des cantons. Ceux-ci sont donc également responsables des mesures mentionnées dans le postulat, telles que l'introduction de nouvelles disciplines, l'adoption de plans d'études ou la modification des structures scolaires. Compte tenu de la compétence des cantons, aucune de ces mesures n'a été mise en œuvre à l'échelle nationale.

La décision quant à la manière dont l'évaluation de ces mesures est menée au niveau cantonal relève également de la compétence des cantons. L'évaluation des écoles par les cantons s'effectue de façon très variée : par le biais d'évaluations scolaires externes, de procédures internes à l'administration ou encore par les écoles elles-mêmes. En raison de la répartition des compétences telle qu'elle est fixée par la Constitution, il n'existe aucun comparatif ni aucune vue d'ensemble en la matière.

La CDIP renvoie toutefois à l'obligation de coordination visée à l'art. 62, al. 4 Cst. : si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.

#### **3.2 Harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)**

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) élaboré conjointement par les cantons décrit les modalités de cette harmonisation. Il contient des dispositions sur l'âge de l'entrée à l'école, la durée des degrés d'enseignement et l'harmonisation des objectifs. À l'art. 2, il prévoit que « respectueux de la diversité des cultures dans la Suisse plurilingue, les cantons concordataires appliquent le principe de la subsidiarité dans toutes leurs démarches en faveur de l'harmonisation ». Le concordat HarmoS ne régit donc pas l'ensemble de la scolarité à l'échelle suisse, il ne fait que l'harmoniser dans ses principes fondamentaux, comme le prévoit la Constitution. Le commentaire relatif au concordat précise également : « Mais harmoniser ne veut pas dire simplement uniformiser. Il ne s'agit pas en effet de faire en sorte que tout soit partout pareil : dans un pays plurilingue et pluriculturel comme le nôtre, la diversité des traditions et des spécificités scolaires et pédagogiques a une valeur identitaire, et l'effet de stimulation, né de la concurrence engendrée par le recours à

Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

des cheminements différents pour atteindre un même objectif, peut même être bénéfique au développement de la qualité. Dans un système décentralisé, il s'agit plutôt de parvenir, en matière d'objectifs de contenu et en matière de structures, à un niveau de concordance tel que la qualité du système et sa perméabilité puissent être garanties sur l'ensemble du pays. » ([concordat HarmoS, commentaire, 2011](#))

En vertu de l'art. 8, al. 1, du concordat HarmoS, l'harmonisation des plans d'études et la coordination des moyens d'enseignement sont assurées au niveau des régions linguistiques. À l'échelle suisse, seules les compétences de base en langues, en mathématiques et en sciences naturelles ont été fixées ; elles ont été intégrées dans les trois plans d'études régionaux.

Sont compétentes pour ces plans d'études élaborés par région linguistique les deux conférences intercantionales romande et alémanique d'une part, et le canton du Tessin d'autre part.

- Le plan d'études de l'école obligatoire tessinois (*Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese*, PdS) constitue l'unique document de référence pour les programmes scolaires dans le canton du Tessin, c'est-à-dire les programmes de l'école enfantine (*scuola dell'infanzia*, SI), de l'école primaire (*scuola elementare*, SE) et de l'école secondaire (*scuola media*, SM). Il définit les objectifs de formation devant être atteints à la fin de chaque cycle et offre ainsi une vue d'ensemble cohérente et claire de toute la scolarité obligatoire. Le PdS sert de guide pour la planification didactique du corps enseignant, des intervenants en milieu scolaire et des responsables de la formation des enseignants, mais il peut aussi intéresser les parents et toute personne souhaitant en savoir plus sur l'offre de formation au niveau de la scolarité obligatoire.
- Le Plan d'études romand (PER) s'inscrit dans le contexte de la Constitution fédérale (art. 62, al. 4). Couvrant l'ensemble de la scolarité obligatoire, le PER répond à la volonté d'harmonisation de l'école publique en déclinant les objectifs de l'enseignement dans une perspective globale et cohérente et en définissant en particulier les attentes fondamentales de fin de cycle. Le PER constitue en outre un élément déterminant de l'Espace romand de la formation que la [Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin \(CIIP\)](#) a instauré par la [Convention scolaire romande](#). Il reprend et concrétise les finalités et objectifs de l'école publique tels qu'ils figurent dans la [Déclaration du 30 janvier 2003](#) de la CIIP et traduit ainsi la volonté d'harmoniser le système éducatif et de coordonner les politiques de formation des cantons romands.
- Le plan d'études germanophone (*Lehrplan 21*) a été élaboré par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique de Suisse alémanique (D-EDK) entre 2010 et 2014 et adopté par cette dernière à l'automne 2014. Avec ce premier plan d'études conjoint pour la scolarité obligatoire, les 21 cantons alémaniques et plurilingues de Suisse ont mis en œuvre l'art. 62 Cst., harmonisant ainsi les objectifs de l'école. Chaque canton a statué sur son introduction en vertu de ses propres bases légales. Le *Lehrplan 21* comprend une version de base et des versions cantonales.

Aucune réforme scolaire n'ayant été menée à l'échelle nationale en raison de la compétence des cantons et des régions linguistiques en matière d'instruction publique, et ce malgré le mandat d'harmonisation découlant de la Constitution, la Confédération n'est pas en mesure de procéder à une quelconque évaluation.

### 3.3 Conclusion concernant le postulat 22.4266

Les explications qui précèdent montrent que l'évaluation des réformes scolaires en Suisse doit être envisagée dans le contexte d'un système fédéral de répartition des compétences clairement défini. La Constitution fédérale attribue aux cantons la responsabilité de l'instruction publique, et donc également de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de réformes dans ce domaine. Cette répartition des compétences marque tant le contenu des projets de réforme que la manière dont leurs effets sont contrôlés et évalués. Dans ce contexte, il n'est pas prévu que la Confédération procède à une évaluation uniforme à l'échelle nationale des différentes réformes scolaires.

Le concordat HarmoS ainsi que les plans d'études par région linguistique qui en ont découlé illustrent parfaitement la manière dont l'harmonisation doit être comprise dans le système éducatif suisse : non pas comme une uniformisation, mais comme un consensus sur des principes fondamentaux et des valeurs de référence dans une démarche qui préserve la marge de manœuvre des cantons et des régions linguistiques. De fait, les réformes relatives aux plans d'études, à l'organisation scolaire et à la conception de l'enseignement s'inscrivent dans des contextes cantonaux et régionaux divers et obéissent à des objectifs multiples. En toute logique, la pratique d'évaluation varie d'un canton ou d'une région linguistique à l'autre, allant d'évaluations scolaires externes à des systèmes de feedbacks internes aux écoles en passant par des procédures internes à l'administration. Il n'existe aucune vue d'ensemble systématique qui permettrait de comparer ces approches en matière d'évaluation.

Ce constat établi, le postulat 22.4266 soulève la question de savoir dans quelle mesure les réformes scolaires doivent faire l'objet d'évaluations systématiques, notamment quant à leurs conséquences sur le corps enseignant. Les conclusions explicitées au chap. 2.3 montrent que les réformes ne déploient pas leurs effets de manière isolée, mais qu'elles s'inscrivent toujours dans un contexte donné avec lequel elles interagissent : structures scolaires, formes de conduite et conditions de travail concrètes sur le terrain. L'étude menée par la Haute école pédagogique de Schwytz permet de mettre en évidence ces interactions sur une base empirique sans pour autant prétendre démontrer les liens de cause à effet des différentes réformes.

Les recherches réalisées tendent à indiquer que les processus de réforme sont perçus comme particulièrement pesants lorsqu'ils sont associés à des exigences supplémentaires, que les rôles ne sont pas clairement définis, qu'ils impliquent des besoins de coordination plus élevés et que l'accompagnement est insuffisant. Les réformes qui portent sur l'enseignement, la répartition des tâches ou la collaboration au sein des collèges d'enseignants, en particulier, peuvent entraîner un certain flou quant aux rôles de chacun et un désengagement professionnel. Les études montrent que ces facteurs peuvent accroître le risque de diminution de volume d'activité et de départ de la profession enseignante. Ces conséquences n'ont toutefois pas de lien direct avec les différentes réformes en elles-mêmes, mais avec la manière dont elles sont mises en œuvre dans le contexte scolaire.

À l'inverse les analyses pointent le fait que la mise en place de conditions d'exercice favorables au sein des écoles – par exemple, des structures de direction claires, des équipes qui fonctionnent bien ou la mise à disposition de temps suffisant – peut contribuer à amortir les changements et à promouvoir la stabilité professionnelle. Les directions d'école exercent à cet égard un rôle charnière entre mise en œuvre de la réforme et situation professionnelle individuelle des enseignants.

Les conclusions des études appuient également sur l'importance des premières années d'enseignement. En effet, les démissions surviennent à une fréquence supérieure à la moyenne durant cette phase où les enseignants doivent gérer à la fois leur entrée dans la vie active, l'acquisition de compétences professionnelles et, souvent, des événements particuliers dans

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

leur vie privée. Les réformes qui sont menées durant cette phase et qui ne bénéficient pas d'un accompagnement suffisant peuvent encore compliquer la stabilisation des enseignants sur le plan professionnel. Dans le même temps, on observe que le mentorat, les mesures d'allégement ciblées ainsi que le lien étroit entre formation et formation continue favorisent le maintien dans la profession enseignante.

Dans l'ensemble, il apparaît qu'il n'est pas possible de répondre à la question soulevée dans le postulat 22.4266 relative à l'évaluation des réformes scolaires sans considérer également la répartition fédéraliste des compétences et la diversité des pratiques cantonales. Les données et études disponibles permettent de dresser un tableau nuancé des conditions d'exercice de la profession enseignante, des formes de mise en œuvre et des possibles liens de cause à effet, mais pas de procéder à une évaluation standardisée des divers projets de réforme.

Par ailleurs, il ressort également que les évaluations cantonales devraient notamment prendre en compte les répercussions des réformes sur la charge de travail, la conception des rôles et les perspectives professionnelles des enseignants. Cela permettrait non seulement de recueillir des informations sur l'efficacité des réformes, mais aussi des indications importantes pour assurer le maintien des personnes dans la profession enseignante. Il n'existe toutefois pas, à l'échelle nationale, de données comparables, différenciées et collectées régulièrement concernant les motifs de démission, les changements de fonction et les départs temporaires de la profession enseignante. Alors que les données de l'OFS fournissent des informations précieuses sur le maintien dans la profession enseignante ou son abandon, les aspects qualitatifs de la mobilité professionnelle ne sont jusqu'à présent recensés que de manière ponctuelle.

Les conclusions disponibles laissent apparaître qu'outre les conditions structurelles d'exercice de la profession, l'organisation concrète des processus de réforme et l'accompagnement mis en place dans ce cadre jouent un rôle important pour le maintien dans la profession enseignante, tout comme la mise à disposition de ressources suffisantes et la prise en compte de dynamiques liées à la charge de travail et à l'évolution professionnelle. Ces conclusions fournissent ainsi une base objective permettant de replacer les aspects soulevés dans le postulat dans le contexte du système actuel et de présenter de manière claire le rôle des évaluations dans le système scolaire fédéraliste.

## 4 Conclusions

En acceptant les deux postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de traiter deux questions liées concernant la pénurie d'enseignants. Le postulat 22.4265 demandait l'élaboration d'un rapport mettant en évidence les raisons pour lesquelles les enseignants quittent la profession ou y restent, en particulier pendant les années qui suivent l'entrée dans la vie professionnelle. Il s'agissait également de présenter l'orientation des recommandations dans le présent rapport. Le postulat 22.4266 demandait l'évaluation complète et systématique de réformes scolaires radicales entreprises à l'échelle nationale, comme l'introduction de nouvelles disciplines, l'adoption de plans d'études ou la modification des structures scolaires, notamment en ce qui concerne leurs conséquences sur les élèves ainsi que la charge supplémentaire qu'elles représentent pour les enseignants. Les deux postulats soulignent que la pénurie d'enseignants ne pourra être résolue durablement à long terme qu'en adoptant une approche fondée sur des données factuelles concernant ses causes, les dynamiques de rétention et les conditions-cadres.

Les compétences constitutionnelles ont été prises en compte dans l'élaboration du présent rapport. Conformément à l'art. 62, al. 1, de la Constitution fédérale, l'instruction publique est

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

du ressort des cantons. C'est pourquoi la CDIP et les autres services spécialisés ont été associés aux travaux. L'OFS a été sollicité pour fournir les données statistiques de base et les scénarios, notamment en ce qui concerne le relevé du personnel des écoles (SSP), les analyses longitudinales (LABB) ainsi que les scénarios relatifs aux besoins en enseignants. D'un point de vue méthodologique, il convient de tenir compte du fait que les scénarios de l'OFS reposent sur des modélisations et des hypothèses et qu'ils doivent être considérés comme des indicateurs de tendance ; ils permettent toutefois d'avoir une vue d'ensemble cohérente et régulièrement mise à jour des principaux paramètres du système.

Afin de présenter les raisons de l'abandon de la profession et du maintien en poste, comme le demande le postulat **22.4265**, des études scientifiques ont été prises en compte à titre complémentaire, notamment l'étude « Lehrkräftemangel : Fakten, Gründe, Massnahmen », réalisée par la Haute école pédagogique de Schwytz. Cette étude se présente sous la forme d'une synthèse et s'appuie notamment sur des recherches bibliographiques ainsi que sur l'étude « Was hält Lehrpersonen in der Schule ? (WahLiS) ». Ainsi, outre les données quantitatives issues des statistiques officielles, on dispose désormais d'une synthèse consolidée des travaux de recherche pertinents concernant les questions soulevées dans le postulat.

Les questions relatives aux raisons de l'abandon de la profession et à celles du maintien en fonction – en particulier après l'entrée dans la vie professionnelle – sont abordées dans le rapport sous deux angles complémentaires : d'une part, à travers les tendances statistiques en matière d'abandon et de maintien dans la profession (OFS/LABB) et, d'autre part, à travers les travaux de recherche sur les motivations, les facteurs de stress et les facteurs liés au contexte (en particulier ceux de la Haute école pédagogique de Schwytz, qui en propose une synthèse). Cela permet de mettre en évidence aussi bien les évolutions observables (p. ex. le parcours sur cinq ans, les différences selon l'âge, le volume d'activité ou les qualifications, les taux de retour) que les niveaux d'explication (facteurs systémiques, facteurs liés au contexte scolaire, situations individuelles, phases de la vie professionnelle).

La question des données « de meilleure qualité et plus ciblées » a été abordée en établissant une distinction entre, d'une part, les données quantitatives déjà disponibles, collectées régulièrement et harmonisées (SSP, LABB, scénarios OFS) et, d'autre part, les informations qualitatives ou liées à la motivation évoquées dans le postulat. Les statistiques officielles fournissent des informations fiables sur les effectifs, les volumes d'activité et les transitions. En revanche, les motifs de démission, les raisons d'un changement de poste ou la perception du niveau de stress ne font pas l'objet d'une standardisation comparable et ne sont pas relevés de manière régulière. Le rapport analyse cette situation initiale sans pour autant minimiser la compétence cantonale en matière d'éducation ni la diversité des pratiques cantonales.

La question de savoir quelles mesures les cantons prennent pour tenir compte des évolutions démographiques – notamment des variations des effectifs scolaires – est abordée dans le rapport principalement à travers les scénarios de l'OFS, qui servent de base de planification, et en rappelant la responsabilité des cantons en matière de pilotage. Ces scénarios montrent que les besoins peuvent évoluer à moyen terme, mais que les disparités régionales persistent. Ces résultats sont pertinents pour la planification scolaire et la gestion des effectifs au niveau cantonal et soulignent que, si les évolutions démographiques constituent certes un cadre important, les facteurs structurels et organisationnels continuent de jouer un rôle.

En ce qui concerne le postulat **22.4266**, le rapport montre qu'en raison du cadre constitutionnel en vigueur, il n'existe ni « réformes scolaires nationales » ni évaluations uniformes à l'échelle suisse menées par la Confédération. Les réformes sont généralement conçues et mises en œuvre au niveau cantonal ou au niveau des régions linguistiques ; de même, leur évaluation – lorsqu'elle est prévue – s'effectue à l'aide d'outils cantonaux. Le concordat HarmoS et les

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

plans d'études des régions linguistiques mettent en évidence la nature de cette harmonisation : la Constitution exige une coordination des principes fondamentaux ; la définition des contenus et la mise en œuvre relèvent quant à elles d'une approche décentralisée. Cela définit ainsi le cadre dans lequel s'inscrivent, dans la pratique, les évaluations systématiques au sens du postulat.

Par ailleurs, le rapport montre clairement que les réformes et leur mise en œuvre – quel que soit le niveau de compétence concerné – doivent être considérées comme s'inscrivant dans le contexte de l'organisation du travail et du parcours professionnel. Les recherches montrent que les difficultés ne dépendent pas uniquement du contenu des réformes, mais aussi, et surtout, de la manière dont les changements sont mis en œuvre, accompagnés, dotés de ressources suffisantes et intégrés dans le quotidien scolaire. Cela vaut tout particulièrement au début de la carrière, lorsque les exigences liées à l'entrée dans la vie professionnelle peuvent coïncider avec des changements organisationnels.

Il en résulte **tout d'abord** que la pénurie d'enseignants n'est pas, tant dans son origine que dans son ampleur, un phénomène à cause unique. Les résultats suggèrent une interaction entre le contexte démographique, les caractéristiques structurelles de la profession d'enseignant (notamment le volume d'activité et la diversité des qualifications), les facteurs liés au contexte scolaire (direction, soutien, collaboration, surcharge de travail) ainsi que des facteurs individuels et spécifiques à chaque étape de la carrière. En termes de pilotage, cela signifie que les mesures visant à remédier à la pénurie d'enseignants concernent plusieurs niveaux et doivent être mises en œuvre avec une priorité différente selon la région et le degré d'enseignement.

**Deuxièmement**, il convient de noter qu'il existe déjà une base de données très complète et régulièrement mise à jour permettant d'analyser la situation d'un point de vue quantitatif. Le relevé du personnel des écoles (SSP), les analyses longitudinales (LABB) et les scénarios de l'OFS permettent de présenter de manière cohérente l'évolution des effectifs, des transitions et des projections, et offrent ainsi une analyse fondée sur des données factuelles des tendances, des disparités régionales et des risques structurels. Les scénarios 2025-2034 actualisés fournissent en outre un cadre de référence à jour reflétant l'évolution démographique et les besoins modélisés sur cette base. Ces bases sont essentielles pour l'évaluation continue de la situation et la planification à moyen et long terme.

**Troisièmement**, les statistiques ont également leurs limites lorsqu'il s'agit des causes liées à la motivation et à l'organisation du travail, des motifs concrets de démission, des contraintes perçues ou des questions d'adéquation lors de l'entrée dans la vie professionnelle. Ces aspects ne peuvent être déduits que dans une mesure limitée à partir des données administratives. Une analyse pertinente de ces questions est possible grâce à des études scientifiques et à des synthèses ; toutefois, leur portée et leur comparabilité dépendent de leur conception, de la fréquence des enquêtes et de la participation des cantons. Compte tenu de la compétence cantonale en matière d'éducation, c'est à ces derniers qu'il appartient de déterminer dans quelle mesure et à l'aide de quels outils il convient de collecter des données complémentaires spécifiques à la profession (p. ex. des enquêtes standardisées menées lors du départ et du retour en poste, le recensement systématique des changements de fonction ou des études d'accompagnement sur l'accès à la profession et le maintien en poste). La Confédération peut soutenir ces travaux en apportant son expertise méthodologique et en favorisant l'échange de bonnes pratiques, sans empiéter sur la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique.

**Quatrièmement**, il faut souligner l'importance d'une planification cantonale du personnel et des établissements scolaires, prospective et fondée sur des données. Les scénarios de l'OFS

## Rapport en exécution des postulats 22.4265 et 22.4266 de la CSEC-N sur la pénurie de personnel enseignant

indiquent que les changements démographiques influencent les besoins à moyen terme, mais que cette évolution varie d'une région à l'autre. Les cantons peuvent, si nécessaire, compléter ces données de base par des analyses détaillées au niveau cantonal. À cet égard, l'adéquation entre les capacités de formation, les conditions d'engagement, la mobilité régionale et la diversité des qualifications peut également jouer un rôle, en particulier dans les régions confrontées à des goulets d'étranglement structurels persistants.

**Cinquièmement**, en ce qui concerne la charge de travail des enseignants évoquée dans le postulat 22.4266, il convient de noter que la recherche souligne l'importance du niveau de mise en œuvre : les réformes peuvent entraîner des exigences supplémentaires, en particulier lorsque les rôles, les responsabilités et les ressources ne sont pas suffisamment clarifiés ou lorsque plusieurs processus de changement se déroulent en parallèle. Il est utile d'accompagner systématiquement les processus de réforme en tenant compte également de leurs besoins en ressources et de leurs répercussions sur l'organisation du travail, la perception des rôles et la charge de travail des enseignants. Cela concerne notamment les projets de réforme qui modifient l'enseignement, la collaboration au sein des équipes ou les interfaces entre l'école, les parents et les services d'accompagnement. Une telle approche peut en outre contribuer à mettre en évidence les effets des réformes non seulement chez les élèves, mais aussi chez les acteurs qui en assurent la mise en œuvre au quotidien dans les établissements scolaires.

**Sixièmement**, il faut accorder une attention particulière au début de la vie professionnelle, car c'est à ce stade que l'on observe plus souvent des cas de maintien en poste et d'interruptions de carrière. Les mesures et les structures relatives à l'insertion professionnelle, au soutien sur le lieu de travail et à l'accompagnement scolaire jouent un rôle important dans le maintien dans la profession enseignante. Elles relèvent elles aussi de la compétence cantonale et peuvent donc être conçues et organisées de manière différente.

Dans l'ensemble, il convient de noter que la planification, le pilotage, la mise en œuvre et l'évaluation dans le domaine de la scolarité obligatoire incombent aux cantons. De même, le développement des données, la mise en place des pratiques d'évaluation ainsi que la prise en compte des évolutions démographiques et des aspects liés à la charge de travail dans le cadre de l'organisation du travail relèvent des compétences cantonales.

## Bibliographie

- Herzog, Silvio et al. (2020) : Berufliche Biografien und berufliche Mobilität von Lehrerinnen und Lehrern. Dans T. Hascher et al. (éd.) : Handbuch Schulforschung. Wiesbaden, Springer (pp. 1-18).
- Keller-Schneider, Manuela (2010) : Kündigungsmotive von Lehrpersonen – Berufseinsteigende und berufserfahrene, kündigende und nicht-kündigende Lehrpersonen im Vergleich. Zürich, Pädagogische Hochschule Zürich.
- Muehlhausen, Julia, et al. (2021) : Gründe zu bleiben. Bündner Schulblatt. Klosters, pp. 4-7.
- Pädagogische Hochschule Schwyz (2022) : Lehrkräftemangel : Fakten, Gründe, Massnahmen. Goldau.
- Sandmeier, Anita et al. (2018) : Berufliche Mobilität von Lehrpersonen – Ein strukturierter Überblick über das Forschungsfeld. Journal for Educational Research Online, 10(2), pp. 54-73.
- Sandmeier, Anita, & Muehlhausen, Julia (2018) : Eingebundenheit in den Lehrberuf beim Berufseinstieg : Zusammenhang mit Belastungen, Kompetenz und Unterstützung (WahLiS-Studie). Brugg.
- Sandmeier, Anita & Muehlhausen, Julia (2020) : Was hält Lehrpersonen in der Schule ? (WahLiS-Studie). Belastungen und Ressourcen auf der Schulebene. Goldau, Pädagogische Hochschule Schwyz. DOI : 10.5281/zenodo.3595206.