

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Valérie Schwaar au nom de la COGES -
Clarification de la répartition entre les tâches administratives et financières stricto sensu
et les activités pédagogiques dans les lieux de formation DGEO et DGEP.
Un bilan pour réfléchir à de nouvelles pratiques (17_POS_243)

Rappel du postulat

Dans le cadre du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, les visites régulières de la Commission de gestion ont permis de constater que souvent les tâches de gestion administrative et financière (entre autres les remboursements de tickets d'achats, l'organisation de camps, etc.) sont dévolues à des personnes ayant une formation d'enseignant qui ont des décharges pour ce faire. Ces réflexions ont conduit au dépôt, en 2015, d'une observation portant sur l'opportunité de confier la gestion administrative et financière des établissements scolaires à des administrateurs professionnels.

La première réponse du Conseil d'Etat à cette observation ayant été refusée par le Grand Conseil, le gouvernement a transmis une seconde réponse au parlement.

Il y était suggéré quelques pistes chiffrées indiquant le nombre de périodes qui basculeraient du domaine pédagogique au domaine administratif et financier si des administrateurs étaient engagés pour accomplir ces tâches. Suivant le préavis de la Commission de gestion, le Grand Conseil a accepté ces réponses. Néanmoins la Commission de gestion avait annoncé qu'elle déposerait un postulat pour demander de poursuivre l'analyse et la réflexion en matière de désenchevêtrement des tâches pédagogiques, administratives et financières dans les établissements scolaires.

En effet, même s'il revient aux directions d'établissement d'assumer l'entier de la gestion de leur enveloppe administrative et financière, la Commission de gestion estime néanmoins que les enseignants doivent pouvoir se consacrer en priorité à leur tâche première, soit la pédagogie.

A l'heure où la démographie dans le canton est en forte croissance, que le nombre d'enseignants n'est pas toujours suffisant dans toutes les matières, il semblerait judicieux que le corps enseignant soit libéré des tâches administratives et financières.

Le présent postulat demande donc au Conseil d'Etat de :

- faire une analyse du désenchevêtrement des tâches administratives et pédagogiques ;*
- quantifier le nombre d'heures nécessaires pour compenser les décharges dévolues aux tâches administratives et chiffrer leurs implications financières ;*
- renseigner sur l'opportunité de renforcer le pool administratif dans les établissements scolaires ;*
- examiner l'éventualité de mutualiser certaines tâches administratives et financières entre plusieurs lieux de formation en fonction de la taille des établissements ;*
- étudier toutes mesures ou forme organisationnelle permettant la rationalisation des tâches administratives et financières.*

Prise en considération immédiate.

*(Signé) Valérie Schwaar au nom de la
Commission de gestion du Grand Conseil*

Déposé le 2 mai 2017, le postulat a été pris en considération et renvoyé au Conseil d'Etat par le Grand Conseil lors de sa séance du 9 mai 2017.

Rapport du Conseil d'Etat

I. CONTEXTE ET CADRE LEGAL

Le présent rapport a pour but de compléter la seconde réponse transmise par le gouvernement au parlement (GC 213) en précisant les obligations administratives assumées par le corps enseignant.

L'article 75a de la loi scolaire du 12 juin 1984 (LS ; BLV 400.01), dont les dispositions relatives au personnel enseignant sont toujours en vigueur, définit l'activité professionnelle du corps enseignant qui comprend deux domaines distincts, soit le travail d'enseignement, ainsi que le travail hors enseignement, lequel prend deux formes :

- le travail non librement géré (en particulier : activités liées au fonctionnement de l'établissement, conférences des maîtres, examens, réunions de parents, concertations, formation continue collective ou obligatoire, séances de travail) ;
- le travail librement géré, individuellement ou collectivement (par exemple : préparations, corrections, entretiens avec les parents, formation continue individuelle).

L'article 123 du règlement du 25 juin 1997 d'application de la loi scolaire (RLS ; BLV 400.01.1) précise que « *le corps enseignant assume les obligations administratives et les responsabilités de surveillance que nécessite la bonne marche de la classe ou de l'établissement. Il est notamment tenu de surveiller les récréations et de contrôler les absences* ».

Le DEF est attentif à ce que le corps enseignant puisse se consacrer en priorité à sa tâche première, soit la pédagogie, en mettant tout en œuvre pour faciliter l'accomplissement des tâches administratives et financières liées aux activités d'enseignement, comme en attestent les mesures et projets décrits ci-après.

II. SUIVI DES DEMANDES DU POSTULAT

Le Conseil d'Etat, par l'entremise du Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF), a procédé aux démarches d'analyse, d'information et d'études exprimées dans les cinq demandes formulées par le postulat et expose ci-après les résultats et les réflexions encore en cours que celles-ci ont engendrés. Si les deux premières demandes – d'analyse du désenchevêtrement et de quantification du temps nécessaire pour la compensation des décharges – font l'objet d'une présentation individuelle de leur traitement, celles tendant ensuite à un éventuel renforcement du pool administratif et une éventuelle mutualisation des tâches administratives et financières sont traitées conjointement dans le cadre de la présentation d'un projet de nouvelle organisation et gouvernance des établissements en cours de réflexion. Enfin, quant au suivi de la demande d'examiner toute autre mesure ou forme organisationnelle, d'autres pistes envisageables sont exposées en lien avec d'importantes réflexions en cours concernant la répartition des tâches au sein des établissements.

1. Désenchevêtrement des missions administratives et pédagogiques

a) Tâches administratives liées à l'enseignement ou missions administratives

Le Conseil d'Etat rappelle que, conformément à l'article 52 de la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO), les directrices et directeurs d'établissement peuvent confier des tâches administratives, pédagogiques ou de coordination aux enseignantes et enseignants titulaires des qualifications requises et relevant de leur autorité. Dans ce sens, il est essentiel de distinguer les tâches administratives des missions administratives. Les enseignantes et enseignants sont amenés à effectuer des tâches administratives étroitement liées à la pédagogie, telles, par exemple, que le suivi des élèves, l'organisation de camps, de voyages ou de visites à but pédagogique, ainsi que le choix et la commande de matériel en fonction des projets pédagogiques. Elles doivent être différenciées des missions administratives, comme les suivis des factures et des remboursements générés, le support informatique, la gestion quotidienne de l'établissement, l'achat et la logistique de matériel ou l'organisation du travail (confection des horaires et gestion des remplacements).

Les tâches administratives, essentielles au bon fonctionnement des classes et des établissements, relèvent du travail non librement géré (article 75a LS). Elles diffèrent donc du travail d'enseignement et n'affectent pas le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaires défini dans les contrats des enseignantes et enseignants, mais plutôt le temps consacré au travail en dehors des heures d'enseignement.

En complément de ces tâches administratives inhérentes à l'activité d'enseignement, certaines missions de coordination ou d'organisation sont également confiées exclusivement au personnel enseignant puisqu'elles sont par nature indissociables de la pédagogie. Des activités telles que le décanat, la maîtrise de classe ou la coordination des files (disciplines) ne pourraient pas être assurées par du personnel administratif. Elles font donc l'objet de décharges accordées aux enseignantes et enseignants.

Il importe également de souligner que la complexité des tâches administratives ainsi que la multiplication des partenaires ont augmenté ces dernières années. Pour y remédier, tant du côté de la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO) que de celui de la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP), des efforts ont été déployés, ou sont en cours, pour développer des outils informatiques visant à alléger le poids des tâches administratives incompressibles et inhérentes à la fonction d'enseignement. Ces outils permettent notamment de contrôler les présences, d'accéder rapidement aux informations pertinentes concernant les élèves, d'effectuer des demandes de matériel, de faciliter le remboursement des frais et de saisir les résultats des évaluations.

En ce qui concerne les missions administratives, par exemple la gestion fine des fournitures scolaires, le contrôle des factures, le support informatique ou l'organisation du travail, elles doivent en effet être assurées par le personnel administratif et non par le corps enseignant. Face aux préoccupations liées à la surcharge administrative des enseignantes et enseignants, le DEF a déjà pris des mesures pour les répartir plus efficacement. Ce travail de clarification des responsabilités doit encore se poursuivre dans certains domaines (voir les chapitres suivants).

b) Analyse du désenchevêtrement des missions administratives

Ces dernières années, le contexte de l'enseignement obligatoire a été marqué par de profonds changements qui ont rendu difficile la mise en œuvre d'une analyse fine et détaillée des missions et tâches dans les établissements scolaires. En effet, plusieurs éléments ont contribué à cette complexité, comme la mise en œuvre de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS), la fusion de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (ancienne DGEO) avec le Service de l'enseignement spécialisé et de l'aide à la formation (ancien SESAF), ainsi que les crises successives – notamment sanitaire et de pénurie – qui ont fortement mobilisé les ressources ou le déploiement de l'éducation numérique dans les 93 établissements de l'enseignement obligatoire.

Ces transformations ont profondément impacté les métiers analysés par la COGES en 2015, qu'il s'agisse des enseignants, doyens, directeurs ou secrétaires, en les faisant évoluer de manière significative au fil de la décennie.

Face à ces nouvelles missions pédagogiques et administratives, souvent inédites, les directions des établissements ont fait preuve d'innovation et de résilience. Grâce à une gestion efficiente de leurs ressources administratives et à une utilisation autonome de leur enveloppe pédagogique, elles ont su s'adapter avec créativité. Cependant, cette autonomie a également conduit à des écarts organisationnels, parfois conséquents, entre établissements, comme cela avait été mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat en 2015.

Du côté de l'enseignement postobligatoire, un important programme de renforcement de la gestion informatisée scolaire est en cours. Outre la simplification et l'allègement des tâches administratives tels que déjà évoqués, le nouveau système d'information permettra d'analyser plus finement la répartition des tâches. A ce jour, toutes les écoles professionnelles utilisent déjà ce nouveau système et les gymnases suivront ces 3 à 4 prochaines années.

Malgré les limitations techniques actuelles, qui seront résolues par le déploiement intégral du nouveau système d'information, la DGEP mène ponctuellement un référencement exhaustif auprès de tous les établissements lui permettant d'analyser la répartition des tâches des enseignants. En dehors des

tâches administratives inhérentes et inséparables de la mission d'enseignement (telles que déjà décrites), ce travail permet de référencer des missions administratives qui peuvent ensuite faire l'objet d'une analyse du potentiel de mutualisation. Il s'agit des missions relatives à :

- la gestion de l'informatique pédagogique et des moyens audiovisuels ;
- l'animation des sites internet et intranet des établissements ;
- la gestion de la sécurité des bâtiments ;
- la certification qualité dans les écoles professionnelles ;
- la gestion des bibliothèques scolaires ;
- la gestion des économats scolaires.

2. Quantification du temps de compensation des décharges

Pour la DGEO, une première estimation, réalisée sur la répartition des tâches auprès des enseignants dans les établissements de l'enseignement obligatoire, a permis d'identifier les proportions suivantes :

- 90.4 % des ressources sont consacrées à l'enseignement ou à des activités pédagogiques nécessitant un titre de la HEP ;
- 6.2 % concernent des tâches administratives en lien avec l'enseignement ou des missions d'encadrement (praticiens formateurs), pouvant être confiées uniquement à des titulaires de titres pédagogiques ;
- 3,4 % relèvent de missions administratives générales dont 67% (2,3%) sont couvertes par des doyens.

Bien que ces proportions soient restées globalement stables entre 2019 et 2024, il subsiste des nuances importantes entre tâches pédagogiques et administratives, souvent dues à des usages différents des outils de gestion d'un établissement à l'autre. Cette variabilité nécessite un approfondissement ultérieur pour affiner de manière qualitative les résultats. Toutefois, concernant les 1,1% relevant de missions administratives générales données à des enseignantes ou des enseignants (3,4%-2,3% décanat), cela représente approximativement 90 équivalents temps plein (ETP) (soit moins de 1 par établissement) pour un montant d'environ CHF 10'000'000.- à un salaire moyen de CHF 108'000.- par ETP (classe salariale 11).

3. Analyse du potentiel de regroupement et de mutualisation au sein de postes administratifs

Conscient de l'importance de répondre aux besoins des établissements et de garantir une organisation adaptée, un projet de nouvelle organisation et gouvernance a été lancé. Ce projet ambitieux mobilise des groupes de travail chargés de recenser les tâches et missions existantes dans les établissements, d'évaluer la pertinence de les attribuer à des personnes titulaires d'un titre pédagogique ou non et de proposer des solutions innovantes pour optimiser les ressources disponibles tout en préservant la qualité de l'enseignement.

Cette démarche proactive témoigne d'une volonté forte de renforcer l'équité et l'efficacité au sein des établissements scolaires, tout en prenant en compte les évolutions structurelles et contextuelles. Ce travail, en phase d'élaboration, vise à poser les bases d'une organisation durable et cohérente pour les années à venir autant pour les enseignantes et enseignants que pour le personnel administratif des établissements.

Face aux exigences administratives croissantes, l'analyse du potentiel de regroupement et de mutualisation de certaines missions révèle qu'il est concevable de créer des postes administratifs

dédiés, parfois mutualisés entre plusieurs établissements. La concrétisation de ce potentiel permettrait, dans certains cas uniquement, de réduire la masse salariale brute.

En complément de cette démarche, les missions administratives, réalisées par des enseignants et dont la mutualisation amènerait des avantages organisationnels ou financiers, sont présentées dans les sections suivantes.

Du côté de l'enseignement postobligatoire, l'analyse démontre également que la mutualisation n'est pas toujours pertinente puisqu'elle n'amènerait pas de plus-values, ni organisationnelles, ni financières. C'est le cas pour les activités suivantes :

- la mission de répondants qualité dans les écoles professionnelles qui ont l'obligation légale d'obtenir une certification reconnue. : le total de ces décharges est inférieur à un équivalent temps-plein pour l'ensemble des écoles professionnelles, ce qui ne permet pas d'envisager une mutualisation. En outre, en regard du profil et des compétences nécessaires pour assurer cette mission, le niveau salarial d'un poste administratif serait équivalent voire supérieur à celui des enseignants ;
- l'animation des sites internet et intranet des établissements qui n'a pas encore pu être attribuée à des postes administratifs : l'activité globale encore confiée à des enseignants déchargés correspond à un équivalent temps-plein. En regard de ce volume d'activité limité ainsi que du fait que cette mission repose sur une forte intégration dans la vie quotidienne de chaque école, la mutualisation de cette mission n'est pas souhaitable ;
- la gestion de l'économat dans les établissements qui ne disposent pas de postes administratifs dédiés : le volume total de cette mission assurée par des enseignants est inférieur, là encore, à un équivalent temps-plein. La gestion des consommables nécessitant une présence physique sur site, il ne serait pas judicieux de regrouper cette activité qui induirait des temps et des coûts de déplacement disproportionnés.

A l'inverse, dans les domaines suivants une mutualisation des ressources est souhaitable, avec des projets conséquents qui ont déjà été menés ou sont en cours.

a) Gestion des dépôts de matériel

La DGEO a récemment modifié le statut des gestionnaires des dépôts de matériel au sein des établissements scolaires. Auparavant gérée par des enseignantes et enseignants déchargés de cours (classe 12), cette responsabilité est désormais confiée à des dépositaires (classe 5). Bien que ces changements aient permis des économies financières évidentes, il reste difficile d'évaluer précisément les économies réalisées indirectement sur le corps enseignant en raison de la complexité croissante des tâches dans ce domaine. La DGEO estime aujourd'hui que cette fonction serait bonne candidate à « la mutualiser entre plusieurs lieux de formation ». De manière générale, les démarches en lien avec les achats, la logistique, mais peut-être aussi avec la coordination entre établissement et les autorités communales en matière d'utilisation des bâtiments, sont actuellement repensées.

b) Gestion informatique

Les établissements de l'école obligatoire avaient autrefois des enseignantes et enseignants responsables informatiques chargés du support et des installations informatiques. Ces activités sont désormais centralisées et assurées par le Centre de l'Informatique Pédagogique de l'Enseignement Obligatoire (CIPEO), relevant de la Direction pédagogique de la DGEO. L'embauche de techniciens professionnels, au lieu d'accorder des décharges, a permis une rationalisation claire des coûts et une optimisation des compétences techniques.

Du côté de la DGEP, le support et la gestion des infrastructures informatiques dépend encore fortement d'enseignantes et enseignants déchargés. Toutefois, le projet de transformation organisationnelle de l'Unité des systèmes d'information (USI) vise à créer une équipe centralisée de techniciens professionnels qui assurera toute la gestion opérationnelle et le support pour tous les établissements du postobligatoire. La mise en œuvre de ce projet est en cours et permettra de transférer progressivement la gestion des infrastructures, des services et du support informatiques vers cette équipe administrative centralisée et mutualisée. En outre, des décharges ont été historiquement accordées pour le développement et la maintenance de logiciels de gestion, qui relevaient alors de la compétence des établissements du postobligatoire. Après plusieurs décennies d'utilisation, ces logiciels

doivent maintenant être remplacés pour des raisons de sécurité et d'obsolescence. Dans ce sens, la DGEP et la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) portent également un projet de Gestion Informatisée Scolaire pour l'enseignement postobligatoire. Pour autant que l'investissement nécessaire soit approuvé par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, ce projet repositionnera la compétence de gestion et de maintenance des nouveaux outils informatiques à la DGNSI, éliminant ainsi les décharges octroyées aujourd'hui au personnel enseignant de la DGEP.

A terme, la mise en œuvre complète de ces projets permettra de générer une économie annuelle, certes difficile à évaluer avec précision, mais qui peut être estimée entre CHF 400'000 et 600'000 de masse salariale brute.

c) Sécurité dans les bâtiments scolaires

Le 9 novembre 2016, le Conseil d'Etat a adopté le règlement relatif à la protection de la santé et de la sécurité des collaborateurs et collaboratrices au travail de l'Administration cantonale (RSST), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Au cours de l'année 2018, la Direction générale des ressources humaines (DGRH), alors appelée Service du personnel, a pris en charge la gestion de la santé en entreprise, précédemment pilotée par l'ex-Service de la santé publique. À cette fin, l'Unité de santé et sécurité au travail a été créée.

En complément, le Conseil d'Etat a déterminé que les services exposés à des dangers particuliers, conformément à la Directive 6508 de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) relative à l'appel aux médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (MSST), doivent disposer d'un pourcentage minimal de spécialistes MSST, titulaires d'une formation reconnue (article 7 de l'Ordonnance fédérale sur la protection des travailleurs / OPA, RS 832.30). Ces spécialistes peuvent être chargés de sécurité ou des détenteurs d'un brevet fédéral STPS (spécialiste de la sécurité au travail et de la protection de la santé). Le pourcentage requis sera fixé en fonction des critères de la directive 6508 de la CFST, en tenant compte des dangers spécifiques et des effectifs. Les services doivent donc, dans le cadre de la mise en œuvre du cadre normatif précité, allouer les ressources nécessaires et, le cas échéant, demander des fractions de postes temporaires dans le cadre du processus budgétaire, comme l'a annoncé le Conseil d'Etat lors de l'adoption d'un crédit supplémentaire (21_GOV_408) destiné au renforcement de la gestion de la santé et de la sécurité au travail en mai 2021. Pour l'ensemble des établissements du postobligatoire, la création de 3 ETP administratifs s'avère ainsi nécessaire.

Si ces ETP administratifs sont approuvés dans le cadre des processus d'élaboration budgétaire, la DGEP mettra en place une équipe administrative mutualisée et spécialisée. Cette centralisation participera au désenchevêtrement des tâches administratives et permettra de réduire les périodes de décharge actuellement accordées, sans pour autant entraîner d'économies budgétaires, car ces décharges sont actuellement bien inférieures à la jauge réglementaire requise. Il convient de préciser que cette démarche est en cours puisqu'un ETP a déjà été accordé à la DGEP à cette fin.

d) Gestion des bibliothèques et médiathèques

Les bibliothèques et médiathèques scolaires sont des ressources essentielles pour l'enseignement. La gestion de ces espaces a parfois été confiée en partie à des enseignants mais est aujourd'hui assurée par du personnel administratif spécialisé. Il convient également de relever que la DGEP et la Direction générale de la culture (DGC) privilégient désormais l'ouverture d'antennes de la Bibliothèque cantonale et universitaire - Lausanne (BCUL) dans les nouvelles écoles professionnelles et les nouveaux gymnases. En plus de participer à la clarification des missions administratives, ces antennes décentralisées de la BCUL offrent les avantages indéniables suivants par rapport à une bibliothèque gérée par un établissement :

- les prestations s'adressent à l'ensemble de la population, et les élèves bénéficient d'une qualité de service sensiblement supérieure ;
- les communes apprécient les projets d'établissement comportant une antenne BCUL, car la population locale peut en bénéficier directement ;
- le fonctionnement en réseau de la BCUL permet d'atteindre un niveau d'expertise plus élevé en matière de gestion et de compétences du personnel ;

- le réseau de la BCUL réalise globalement des économies d'échelle inatteignables pour des bibliothèques individuelles.

4. Autres pistes à l'étude

Enfin, de manière plus générale, la DGEO et la DGEP mènent actuellement d'importantes réflexions dans la répartition des tâches au sein des établissements, notamment dans les secrétariats.

Parmi les options actuellement envisagées, figure la création de postes de référents pour les travaux de secrétariat avec pour mission d'appuyer le développement des outils informatiques et de servir de renfort le cas échéant. La décentralisation de certaines tâches RH dans les établissements en vue d'augmenter la dotation en personnel de ces derniers est aussi à l'étude.

Si aujourd'hui le pilotage du système ne permet de réaliser que certaines estimations qui doivent être complétées par des études qualitatives, des travaux sont en cours pour renseigner sur l'opportunité de renforcer les pools administratifs et d'examiner l'éventualité de mutualiser certaines tâches administratives et financières entre plusieurs lieux de formation. Ces travaux sur la gouvernance des établissements scolaires comprennent aussi une réflexion sur le cahier des charges des doyens avec, comme objectif, de permettre aux professionnels de l'enseignement de se consacrer, autant que possible, à l'enseignement et d'en améliorer sa qualité.

III. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de clarifier la répartition entre les missions administratives et pédagogiques dans les établissements scolaires. Toutefois, il souligne que les tâches administratives attendues du corps enseignant sont indispensables au bon fonctionnement de la classe et de l'établissement. Bien que des mesures concrètes aient déjà été mises en œuvre pour faciliter ces tâches liées à l'enseignement, la poursuite d'importants projets en cours renforcera encore les démarches entamées.

Les exemples concrets détaillés dans le présent rapport démontrent que le regroupement et la mutualisation des missions administratives sont déjà une réalité, même si les impacts financiers positifs restent parfois difficiles à évaluer avec précision.

Face à des exigences administratives croissantes, le Conseil d'Etat s'engage à poursuivre les travaux en cours portant sur le regroupement et la mutualisation au sein des postes administratifs, ainsi que sur la simplification des tâches administratives incompressibles des enseignantes et enseignants. L'objectif est de garantir un environnement propice tant à la bonne gestion administrative des établissements qu'à l'excellence pédagogique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 mai 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni